Communauté
UNIVERSITÉ Grenoble Alpes

UNIVERSITÉ DE GENÈVE

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE LA COMMUNAUTÉ UNIVERSITÉ GRENOBLE ALPES

préparée dans le cadre d'une cotutelle entre la *Communauté Université Grenoble Alpes* et l'Université de Genève

Spécialité : Géographie

Arrêté ministériel: 25 mai 2016

Présentée par

Lauranne JACOB

Thèse dirigée par **Anne-Laure AMILHAT-SZARY, Frédéric GIRAUT** et **Nicolas KADA**

préparée au sein des **Laboratoires : LABEX ITEM, PACTE, CRJ-GREAT, DEPARTEMENT DE GEOGRAPHIE ET ENVIRONNEMENT DE L'UNIGE** et **IGEDT**

dans **les Écoles Doctorales SHPT** et de la **CUSO.**

GOUVERNER LA FRONTIERE. Innovations dans la coopération transfrontalière des territoires alpins : Espace Mont-Blanc, Alpi Marittime-Mercantour.

Thèse soutenue publiquement le **jeudi 14 septembre 2017**, devant le jury composé de :

Monsieur EMMANUEL BRUNET-JAILLY
Professeur, Université de Victoria (Rapporteur)
Monsieur Bernard DEBARBIEUX
Professeur, Université de *Genève* (Président)
Madame Marie-Christine FOURNY
Professeure, Université de Grenoble-Alpes (Examinatrice)
Madame Fabienne LELOUP
Professeure, Université Catholique de Louvain (Rapporteure)
Monsieur Nicolas LEVRAT
Professeur, Université de Genève (Examinateur)



Frontières invisibles depuis l'espace. Les Alpes depuis la Station Spatiale Internationale, Thomas Pesquet, le 22 décembre 2016.

"Quand tu es arrivé au sommet de la montagne, continue de grimper"

Proverbe chinois

« Ce travail a été réalisé grâce au soutien financier du LABEX ITEM (ANR-10-LABX-50-01) dans le cadre du programme « Investissements d'Avenir » géré par l'Agence Nationale de la Recherche ».

Remerciements :

Le parcours doctoral s'apparente à une longue ascension vers un sommet imaginaire, parsemée de difficultés à franchir, mais aussi de belles rencontres qui m'ont procuré l'endurance nécessaire.

A l'origine, il y a une rencontre déterminante à Chamonix qui m'a remise sur le chemin d'une thèse après quelques hésitations. En fait, ce n'est pas une mais deux personnes qui m'ont encouragé, Nicolas Evrard et Jacques Michelet, merci à eux.
Je remercie mes directeurs, Anne-Laure Amilhat-Szary, Frédéric Giraut et Nicolas Kada, pour la très grande liberté qu'ils m'ont laissé dans l'organisation de mon travail me permettant d'aller et venir entre la France, la Suisse, l'Italie et même le Canada.
Je remercie également les membres du jury d'avoir accepté de lire et d'évaluer ce travail.

Cette thèse n'a pas été, d'un point de vue écologique très durable, et c'est un comble lorsque l'on choisit de travailler dans des espaces protégés ou remarquables, je m'en excuse. Je tiens à remercier chaleureusement toutes les personnes qui m'ont accordé de leur temps pour répondre à mes questions et au-delà même, qui m'ont hébergé lors des enquêtes de terrain. Chaque moment partagé dans un bureau, un café, un coin de salon, ou en plein air face aux montagnes reste gravé dans ma mémoire.

Je remercie aussi les institutions qui ont concouru financièrement à la réalisation de ces travaux de recherche en plus de l'allocation doctorale du Labex ITEM et l'appui des laboratoires de recherche : la Région Rhône-Alpes, Swissuniversities, la Fondation Ernst et Lucie Schmidheiny.

J'ai une pensée émue pour mes collègues Genevois et Grenoblois qui m'ont supporté dans tous les sens du terme, dans les bons moments comme dans les moins bons. Merci pour les discussions de couloir et surtout pour l'aide apportée à l'exploitation des données et à la réalisation des cartes. Amicales pensées pour les collègues du Centre for Global Studies de Victoria qui m'ont accueilli le temps d'un été.

Clin d'œil à l'action apaisante des « quatre pattes » au cours de la rédaction ; les balades à cheval avec vue sur la montagne ont comblé le manque d'activité en montagne.

Enfin je pense à mes parents, à ma famille et à mes amis qui m'ont soutenu avec tant de patience, de bienveillance au cours de cette thèse. Un merci, même immense, n'est pas suffisant pour exprimer ma reconnaissance.

Introduction

Le présent travail de recherche a été mené dans le cadre du Labex ITEM - Innovation et TErritoires de Montagne dont la « vocation est d'apporter aux territoires de montagne les capacités d'analyse et d'expertise qu'appellent les différentes formes de changement auxquelles ils sont confrontés »[1]. Le Labex mobilise pour cela de nombreux champs des Sciences Humaines et Sociales et envisage la montagne comme un « espace laboratoire », l'innovation est placée au cœur des recherches. « La question de l'innovation dans sa dimension territoriale vise à saisir les processus de changement et d'adaptation, en croisant temps long et temps court, dans une perspective multi-niveaux et dans l'interdépendance des systèmes écologiques, économiques et sociaux ».

La question des frontières en montagne est essentielle (Raffestin 1992; Debarbieux 1997; Fourny et Crivelli 2003,) mais elle est désormais particulièrement d'actualité[2] sous l'angle de leur dépassement et nécessitait donc d'être approchée à partir de la coopération transfrontalière et des innovations liées.

La coopération transfrontalière entendue comme la réalisation commune d'actions ou de projets par des personnes situées de part et d'autre d'une frontière. Ces personnes peuvent être des personnes physiques ou morales par exemple des collectivités territoriales, des entreprises, des associations. Leur volonté est de faire ensemble pour maintenir des traditions communes ou proposer des solutions à des problématiques communes. La coopération transfrontalière a pour objet le rapprochement des habitants situés de chaque côté d'une frontière. Le préfixe « trans » suggère un dépassement de

[1] Page de présentation du Labex ITEM : http://www.labexitem.fr/innovation-et-territoires-de-montagne-presentation (dernière consultation mai 2017).

[2] Numéro 101-2 | 2013 de Revue de Géographie Alpine Frontières mobiles : déclinaisons alpines, Mobile borders: alpine variations, en ligne : https://rga.revues.org/2073.

la frontière. Dans un monde globalisé, les frontières sont de plus en plus poreuses, ce qui ne signifie pas qu'elles sont ouvertes en tout lieu et en tout moment, ni à tous les flux de personnes ou de biens. Bien au contraire, les frontières constituent un objet complexe. Dans les Alpes, la frontière est souvent renforcée par l'obstacle que représente le relief, mais les populations ont toujours bravé les montagnes et les frontières pour commercer. Ces relations transfrontalières ont évolué, les motivations ont changé mais la coopération est restée un trait d'union entre les alpins. Le monde moderne a transformé le rapport à la frontière et à la Nation, les relations se sont parfois distendues mais des coutumes perdurent. L'Union européenne a incontestablement replacé la coopération transfrontalière au cœur de sa politique de cohésion européenne, contribuant ainsi à lui redonner un nouveau souffle. En effet, la coopération transfrontalière est largement financée par des programmes Interreg dont l'ampleur n'a fait que croitre au fil des programmations. Plus que jamais la frontière est devenue une ressource pour la coopération et le développement y compris en matière environnementale (Leloup et Gagnol 2017).

Parallèlement, la forme des coopérations transfrontalières, ainsi que leurs enjeux ont changé. Initialement, culturelles ou environnementales, très locales, les coopérations sont devenues plus économiques et surtout plus structurées autour de collectivités territoriales frontalières ou d'institutions transfrontalières. Cette évolution du champ de la coopération conduit directement à s'interroger sur l'organisation et la structuration de la coopération autrement dit sur les modes de gouvernement ou de gouvernance des coopérations montagnardes alpines.

L'innovation, au cœur des réflexions du Labex, trouve bien évidemment sa place en transfrontalier. Pour autant, le lien entre la gouvernance transfrontalière et l'innovation n'est pas immédiat. Il peut être fait par la littérature scientifique sur l'innovation sociale empruntée aux CRISES[3]. Encore assez confidentiels aux débuts des recherches, le concept d'innovation tend à se développer en géographie française dans le domaine des solidarités territoriales, suivant un concept d'économie sociale et solidaire. La gouvernance transfrontalière étend encore le champ d'application de l'innovation sociale en travaillant à la fois sur les innovations sociales produites en transfrontalier et sur celles résultants du contexte transfrontalier. Les premières sont la conséquence directe de la coopération, elles sont directement liées à la gouvernance transfrontalière. Les secondes sont davantage liées au contexte spécifique de marge spatiale. En pratique, la distinction est très délicate car bien souvent les innovations sont le résultat

[3] CRISES : Centre de Recherche sur Les Innovations Sociales, Université du Québec à Montréal.

de la conjonction des deux paramètres (montagne frontalière et coopération transfrontalière).

Parler d'innovation sociale à la marge renvoie directement au rapport centre-périphérie. Le positionnement adopté dans cette thèse n'est pas tout à fait classique, puisqu'il suppose que la périphérie peut devenir un centre, celui de la coopération, mais aussi un lieu d'innovation. La montagne frontalière, périphérique retrouve une certaine centralité, qui ne la relègue plus au rang de récepteur de l'innovation en provenance du centre. En faisant face aux défis environnementaux, socio-économiques et sociétaux, elle devient ainsi un laboratoire de l'innovation sociale. L'innovation est aussi une thématique primordiale en transfrontalier, car l'Union européenne l'a progressivement imposée comme un critère majeur de sa politique de cohésion économique, sociale et territoriale. La coopération transfrontalière occupe une place de choix dans la cohésion territoriale et l'innovation est devenu un critère de sélection parmi d'autres dans l'allocation des financements. Le principe fondamental qui s'applique dans le cadre des programmes Interreg comme pour une grande partie des financements européens, est celui du co-financement. Cela signifie que l'Union finance la part principale mais que les bénéficiaires, porteurs de projets doivent apporter la part restante en autofinancement. Cette description suggère un pouvoir d'encadrement top-down très important exercé par l'Union sur les coopérations transfrontalières. Cependant, la coopération transfrontalière est avant tout un phénomène bottom-up initié par des acteurs locaux qui répondent à des problématiques locales. Cette observation implique un cadre de réflexion multi-scalaire permettant de jongler entre les différentes échelles du local à l'Europe afin d'analyser la coopération transfrontalière dans son entièreté et de restituer toute sa complexité. Elle nécessite également une approche interdisciplinaire qui relève des border studies. Les disciplines combinées pour ce travail sont la géographie et le droit parce qu'elles recouvrent deux grands aspects très liés : le fonctionnement de la coopération et la structuration territoriale transfrontalière et qu'elles correspondent aussi à mon cursus universitaire.

Cette thèse de géographie s'inscrit dans un cheminement peu commun puisqu'elle fait suite à un mémoire de Master de droit sur la coopération transfrontalière dans l'Espace Mont-Blanc. Ce travail réalisé à la demande de la Communauté de communes de la Vallée de Chamonix Mont-Blanc démontre à la fois un besoin de recherche / d'expertise sur le sujet et une attente de la part des acteurs. C'est à la fois une prolongation comparative de cette coopération franco-italo-suisse avec une coopération environnementale franco-italienne et une bifurcation thématique et disciplinaire. Plus qu'une bifurcation thématique, la démarche scientifique revendiquée est transdisciplinaire au sens de Piaget (1974). La pluridisciplinarité entre la géographie et le droit n'est qu'une première étape qui permet un enrichissement théorique mutuel du fait d'emprunts de concepts ou de méthodes à deux disciplines. La seconde étape est un affranchissement des limites disciplinaires, qui offre la possibilité de chercher entre et au-delà des champs disciplinaires pour saisir et rendre compte de

la complexité d'un objet. Et c'est par l'espace que s'opère un premier franchissement disciplinaire. En effet, l'espace fut longtemps l'objet d'une discipline unique celle de la géographie. Mais progressivement, dans le cadre du *spatial turn,* les historiens, les sociologues, les anthropologues et l'ensemble des sciences humaines se sont emparés de la question de l'espace, lui donnant un sens différent. Penser le droit sans l'espace est aujourd'hui, pour moi, inconcevable. Le droit s'applique sur un espace et s'impose aux personnes présentes dans celui-ci. Ce qui est à priori simple est en réalité extrêmement complexe tant les espaces peuvent être nombreux et les normes différentes.

Par ailleurs, les thématiques de recherche principales, à savoir l'innovation et la coopération transfrontalière, impliquent chacune un dépassement disciplinaire. Soit parce que la discipline choisie (la géographie ou le droit) enferme l'objet (ici la coopération transfrontalière) et réduit la portée de son interprétation, soit que l'objet lui-même n'appartienne pas à un champ disciplinaire précis, ce qui est le cas avec l'innovation. En effet, l'innovation est une notion à la mode, un mot-valise dont l'usage est très mal défini tant il est employé dans tous les domaines et avec différentes acceptions. Se saisir de l'innovation n'a pas été chose aisée. En effet, l'innovation est un mot-clé incontournable qui est venu s'ajouter à un projet de recherche centré sur la gouvernance des coopérations transfrontalières en montagne.

Le positionnement transdisciplinaire peut paraître déroutant pour le lecteur, qui ne retrouvera sans doute pas un raisonnement géographique ou juridique classique d'un bout à l'autre de la thèse, mais davantage des outils empruntés à ces disciplines et à d'autres, notamment pour ce qui est de la méthodologie de recherche (approche socio-ethnologique) et de l'analyse (emprunts à la sociologie). La transdisciplinarité permet, à mon sens, d'aller explorer des pistes au-delà des champs d'analyse stricts de la géographie et du droit[4], qui sont mes deux disciplines de prédilection. Dans le cas présent, elle ouvre comme possibilité de concilier analyse territoriale et territorialité politico-administrative par une analyse multi-scalaire des jeux de pouvoirs mis en œuvre par les acteurs et institutions depuis l'échelon local jusqu'à l'échelon européen. La compréhension du panel d'outils juridiques, de leurs implications sur le territoire et sur les acteurs est un élément-clé de l'analyse de la gouvernance et de son évolution. Nous postulerons que le droit et les découpages territoriaux qu'il produit, influencent les processus de territorialisation des coopérations transfrontalières, ainsi que les modalités d'expression du pouvoir ou des pouvoirs sur les espaces géographiques

[4] Droit français et droit européen tels qu'ils m'ont été enseignés au cours de mes études juridiques.

concernés. Cependant, le droit n'impose pas tout pas plus qu'il ne contrôle tout, en particulier dans la mesure où il peut être négocié par voie contractuelle, comme nous le verrons. Nous identifierons les autres ressorts de ces processus. D'ordinaire, la question de la structuration institutionnelle des coopérations transfrontalières est laissée aux politistes. Pourtant, le droit apporte un éclairage supplémentaire au traitement géographique de la question transfrontalière. Comprendre le contexte juridique de la coopération transfrontalière, les développements de ce droit au niveau national et surtout européen, offre un regard différent sur le rythme des coopérations transfrontalières, sur leurs transformations en matière de gouvernance, mais aussi leurs transformations territoriales. Le droit et les politiques publiques sont deux clés de lectures indissociables pour comprendre l'évolution des territoires transfrontaliers au cours des 30 à 40 dernières années correspondant au développement des politiques euroéennes. Un retour au droit permet aussi d'expliquer le rôle et les fonctions des frontières développés surtout par les géographes. Les deux disciplines ont plus d'accointances qu'on ne pourrait l'imaginer, raison pour laquelle le dialogue interdisciplinaire est nécessaire et productif mais encore trop peu fréquent. L'accès au droit n'est pas toujours aisé pour les non juristes du fait du « jargon juridique », mais aussi et surtout d'une culture et de raisonnements spécifiques assez étrangers et imperméables aux autres disciplines. Cependant les clés de lectures spatiales et scalaires ne le sont sans doute pas davantage pour les non géographes. Mon premier regard sur l'objet « coopération transfrontalière » fut juridique. Cependant, ma formation géographique m'a très vite conduite à sortir de ce cadre disciplinaire et c'est dans celui de la géographie qu'il m'a semblé le plus opportun d'inscrire ces recherches. En effet, c'est par le territoire que le lien entre deux disciplines s'opère.

Ce rapprochement est récent et pas complètement évident comme le suggère le titre du chapitre de Blomley *« From 'What?' to 'So What?': Law and Geography in Retrospect »* (Blomley 2003) dans l'ouvrage *Law and geography*. Le rapprochement initial des deux disciplines s'est opéré dans les années 1980 avec le courant dit de la « legal géography » repris plus tard par les francophones sous les appellations « geographie légale » et « géographie du droit » (Forest 2009) ou encore « géographie juridique » (Boudet 2015). Depuis, les deux disciplines se sont significativement rapprochées[5] (Belaidi et Koubi 2015) au vu des publications sur le sujet tant dans le monde anglophone, que dans la sphère francophone au cours de la dernière décennie. Le second souffle, est apporté par le courant de la *critical geography*, qui convoque le

[5] Le Droit Constitutionnel et la Géographie, Journées d'études décentralisées de l'AFDC, Colloque de Bordeaux – Jeudi 10 et vendredi 11 décembre 2015.

droit au soutien d'une géographie radicale. Le positionnement de mes travaux par rapport à ces courants est légèrement différent puisque je postule que le droit s'inscrit à son tour dans le tournant spatial des sciences humaines. La science juridique à la suite de l'histoire et de la sociologie opère un tournant spatial. « *Par l'étiquette* '*Spatial Turn*'*, on désigne la propension grandissante des historiens à prêter attention à la dimension spatiale dans l'étude du passé* » (Torre 2008). La géographie comme unique science de l'espace et du territoire perd du terrain (Calbérac et Delage 2010) mais son influence sur les autres disciplinaires s'accroit, à moins que ne soit l'inverse, tout est question de point de vue. En revanche, la question du traitement de l'espace est aujourd'hui capitale, dans un contexte de mondialisation (Levy 2000), d'ouverture des frontières et de dépassement des limites. Les réflexions présentées ici s'inscrivent dans un cadre post-territorial remettant en cause les maillages traditionnels et la définition même du territoire produite issue du droit. La vision du territoire défendue, au regard des nouvelles modalités de production plurielle (Antheaume & Giraut 2005), est celle d'un espace potentiellement ouvert, mouvant aux limites floues. Ce *soft space* se développe en parallèle *soft law* et trouvent en transfrontalier un terrain favorable à leur développement.

Questions de recherche

Cette thèse a pour objectif principal d'analyser la gouvernance des espaces transfrontaliers de montagne au travers de deux exemples alpins : Alpi Marittime-Mercantour et l'Espace Mont-Blanc. Son second objectif est d'analyser les processus conduisant à l'innovation. La problématique s'articule donc autour de ces deux grands axes que sont la gouvernance et l'innovation, mobilisant chacun des champs théoriques différents en plus de celui sur la frontière, sur lesquels nous reviendrons.

Comment gouverne-t-on des régions transfrontalières de montagne ?

Le mot « gouverner » est classiquement défini comme l'action d'exercer un pouvoir politique, ou encore la manière de diriger les affaires. Cette question pourrait donc être reformulée de la façon suivante : comment le pouvoir politique est-il exercé dans les espaces transfrontaliers de montagne ? Comment les décisions politiques sont-elles prises et traduites en actions concrètes ? L'usage du verbe « gouverner » nous permet d'aller au-delà du sens strict, c'est à dire d'empiéter vers un champ connexe, celui de la gouvernance.

Cette première grande question en amène plusieurs autres. Celle-ci fait référence aux modes et modalités des coopérations transfrontalières, mais aussi aux acteurs qui peuvent être différents de part et d'autre de la frontière. Mais qui sont-ils en

transfrontalier ? Comment interviennent-ils et se positionnent-ils dans le jeu transfrontalier ?
Comment différents outils et instruments de coopération (politiques publiques européennes, programmes européens, financements européens) provenant du « haut » modifient-ils des rapports horizontaux (entre des acteurs de même niveau scalaire) et verticaux (entre des acteurs d'échelons scalaires différents) au sein des coopérations transfrontalières ? Comment créent-ils de nouveaux rapports et, par conséquent, modifient-ils un processus de coopération transfrontalière *bottom-up* à l'origine ? Et *in fine*, comment la gouvernance transfrontalière en est-elle affectée, modifiée dans son ensemble ? Ces modifications vont-elles bien dans le sens des résultats attendus par les politiques publiques européennes, notamment en matière de bonne gouvernance[6]? Les coopérations transfrontalières remplissent-elles les objectifs des programmes européens, notamment par l'usage des outils mis à leur disposition ? Au travers de cette question, c'est directement l'outil juridique Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) qui est visé et dont nous ferons l'étude.

Quels sont les impacts de ces changements sur les processus territoriaux de recomposition territoriale à l'œuvre sur ces espaces transfrontaliers de montagne ? Cette question fait référence aux reconfigurations territoriales qui vont de pair avec l'institutionnalisation des coopérations transfrontalières, encouragée par l'usage d'instruments juridiques tels que le GECT, mais aussi par la territorialisation croissante des politiques publiques.
Enfin, en quoi le transfrontalier de montagne est-il différent ou spécifique par rapport aux autres régions transfrontalières ? Nous avons dit que le choix de coopérations montagnardes n'était pas anodin, nous posons comme hypothèse que la spécificité des régions alpines peut avoir une influence sur leur gouvernance transfrontalière, notamment leur fonctionnement.

Quelles innovations en transfrontalier de montagne ?

Cette question porte directement sur des actions innovantes dans les projets transfrontaliers mais pas uniquement. Cependant, mon étude ne vise pas à débusquer des innovations mais plutôt à expliquer leur production, parfois même leur échec, à analyser les conséquences socio-spatiales d'une innovation.

---

[6] COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2001, European Governance. A white paper, Commission of the European Communities, Bruxelles, 35 p.).

Quels sont les processus moteurs de l'innovation en transfrontalier ? Quels sont les éléments (instruments politiques, financiers, juridiques) permettant aux acteurs d'innover sur leur territoire de montagne transfrontalier ? Ces questions interrogent directement les processus de gouvernance transfrontalière auxquels nous venons de faire référence. En quoi et pourquoi ces processus peuvent-ils être qualifiés d'innovants ? Cette question implique une réflexion sur la définition de l'innovation plus précisément sur celle de l'innovation sociale.

De quelles façons s'organisent les acteurs pour innover, en particulier pour répondre à l'injonction d'innover en provenance de l'Union Européenne ? Nous posons comme hypothèse, que les acteurs transfrontaliers répondent à une injonction *top down*, mais aussi qu'ils produisent fortuitement de l'innovation. Quelles formes prennent ces réponses en termes d'organisation et de réseau d'acteurs ?

Comment des règles juridiques, des normes administratives, des systèmes institutionnels différents interagissent-ils et transforment-ils les pratiques des acteurs transfrontaliers et les organisations existantes ? Comment modifient-ils les modalités de gouvernance des espaces transfrontaliers ? Comment tout ceci peut-il être vecteur d'innovation ? La rencontre et la mise en cohérence de systèmes normatifs, de cultures administratives différentes qui s'opèrent sur les territoires frontaliers, nous intéresse spécifiquement. Sur les terrains (Alpi Marittime-Mercantour et Espace Mont-Blanc), nous le verrons, cette mise en cohérence est volontaire. Ailleurs, elle peut être, par exemple, contrainte par des impératifs économiques. Cependant le caractère volontaire ne signifie pas pour autant qu'il n'existe pas de réticence ou de frein politique au développement de la coopération transfrontalière. L'innovation devient un moyen de contournement mais aussi de changement.
Nous formulons comme hypothèse que le contexte transfrontalier doublé d'un contexte montagnard peut être un atout pour le développement des innovations. La situation de périphérie et donc l'éloignement par rapport au centre décisionnel couplé au contexte montagnard (climat, pente, spécificités des activités économique) ont offert les conditions d'une adaptation, qui constitue une première étape vers l'innovation. L'innovation serait double : à la fois l'innovation comme résultat du processus de coopération transfrontalière et une innovation au sein même de la gouvernance transfrontalière.

Ressources théoriques

L'objectif n'est pas ici de dresser un état de l'art exhaustif, mais d'exposer avec concision les ressources théoriques générales qui seront mobilisées, par la suite, au fil des chapitres, afin de simplifier la compréhension générale de l'exposé. Consciente de la polysémie du mot « gouvernance » et de l'opposition qu'il rencontre de la part d'une

partie du monde académique francophone, il me semble nécessaire de justifier mes choix de vocabulaire présents dès le titre, puisqu'ils ont des conséquences conceptuelles importantes et positionnent la recherche dans un courant plutôt qu'un autre (anglophone plutôt que francophone)[7].

En effet, après de longues réflexions, j'ai fait le choix de ne pas faire apparaître le mot « gouvernance » dans le titre de la thèse, mais simplement le verbe « gouverner » suivi de son objet « la frontière ». L'emploi du verbe plutôt que du nom suggère un processus, une action. Cela permet à la fois de traiter la question de la gestion de la frontière stricto-sensu mais aussi de traiter du dépassement de la frontière, bien plus intéressant. Ce dépassement de la limite par la coopération transfrontalière relève lui de la gouvernance et non plus du gouvernement de la frontière.

Du gouvernement à la gouvernance

Si le mot « gouvernement » est un terme juridique courant, celui de gouvernance est au contraire quasi inusité chez les juristes, si on se réfère aux dictionnaires juridiques et aux index des livres de droit public. Si l'usage par les juristes français du mot « gouvernance » est rare c'est sans doute parce qu'il renvoie à un concept anglophone importé, auquel le droit positif français est encore assez imperméable du moins en apparence. Jacques Caillosse (2013), professeur de droit public, reconnaît à la gouvernance, d'être « *à la fois le lieu de la fabrication des règles tenues pour être juridiques et celui de la production du droit* », ce qui est encore assez rare pour être souligné.

Contrairement à ce qu'on lit couramment, en particulier dans la littérature non scientifique, les deux termes ne sont pas synonymes. D'où l'importance de bien définir la gouvernance, afin d'éviter les abus de langage et les confusions.

Précisions terminologiques

Le mot « gouvernement », au sens large et organique, désigne l'ensemble des pouvoirs publics d'un pays. Cependant, c'est davantage le sens fonctionnel qui nous intéresse ici ; puisque le mot « gouvernement » désigne selon Cornu (2005) à la fois *« l'exercice du pouvoir politique »*, mais aussi *« l'ensemble des compétences et activités du*

[7] J'ai fait les choix de citer les auteurs anglophones dans leur langue afin de ne pas trahir leur propos, et de ne pas traduire les citations sauf lorsque la langue française propose des termes différents afin d'éviter les confusions.

gouvernement entendu au sens organique ». Le gouvernement c'est aussi et surtout pour nous, l'organisation, la structure politique et le régime d'un Etat. Le verbe « gouverner » fait directement référence à l'action du gouvernement. L'usage du mot « gouvernement » à la fois comme institution et comme processus est problématique (Crowley 2003) car il prête à confusion.

Dans un contexte anglo-saxon, très différent du contexte français, Stoker (1998) distingue les deux termes. *« Government refers to formal and institutionnal processes which operate at the level of State »* alors que *« governance reflects a shifting patterns in styles of governing »*. Ces définitions illustrent bien le glissement d'un pouvoir formel et institutionnel de l'Etat, qui détient le monopole de la violence légitime selon la définition wébérienne, vers quelque chose de plus souple (governing), mouvant ou malléable (shifting), en tout cas une formule plus adaptable dans laquelle l'Etat n'est plus central et ne maîtrise plus l'ensemble du processus de prise de décision. Cette évolution du rôle de l'Etat est beaucoup plus marquée dans les processus de gouvernance des villes ou des régions, en particulier nord-américaines, qui disposent du pouvoir politique au sens de ce que les juristes français nomment « compétence »[8]. Le second sens est plus pertinent ici. La gestion des métropoles ou des aires urbaines est partagée entre des acteurs publics et privés, la société civile tente de peser sur le processus de prise de décision. La très grande autonomie politique et financière des gouvernements locaux par rapport aux Etats, ainsi que les relations économiques fortes avec les entreprises locales expliquent l'adoption quasi-unanime du terme « governance » permettant d'inclure l'ensemble des acteurs prenant part à la décision publique qu'ils soient issus du public ou du privé. En Europe et en particulier en France, la situation est bien différente, dans la mesure où les compétences sont, en principe, réparties entre les différents échelons territoriaux. Dès les années 1980, la France comme la Grande-Bretagne ont connu des transformations majeures avec, d'une part, le transfert des compétences de l'Etat vers les collectivités locales (première vague de décentralisation en France) et d'autre part la montée en puissance des acteurs privés dans la gestion des villes en Grande-Bretagne. Le Galès (1995) montre, au travers de l'étude des organisations des villes des deux Etats cités en exemple, le passage du gouvernement des villes à la gouvernance métropolitaine sur le modèle des Etats-Unis. Cette transformation est directement liée à une transformation du pouvoir local allant de pair avec de nouvelles stratégies locales qui compliquent grandement l'intervention de l'Etat. Il démontre l'utilité du concept de « gouvernance

[8] La compétence désignant « l'ensemble des pouvoirs et devoirs attribués et imposés à un agent pour permettre de remplir sa fonction » mais aussi « l'aptitude à agir dans un certain domaine », définition de Gérard Cornu.

urbaine » par rapport à celui de « gouvernement local ». Ce dernier renvoie à une étude institutionnelle souvent limitée à l'organisation bureaucratique, tandis que le premier met en avant la coordination des différentes organisations et banalise la présence de l'Etat en le considérant comme un acteur parmi d'autres. *« Le terme de gouvernance renvoie également aux fonctions de gouvernement mais sans l'idée d'uniformisation, de rationalité, de standardisation »* et, surtout, *« il suggère de mettre l'accent sur les formes de coordinations verticales et horizontales de l'action publique ».* Ces deux points sont primordiaux dans le cas de l'étude des relations de coopération transfrontalière, où il est absolument nécessaire de prendre en considération les spécificités de chacune des parties et de fonder l'analyse sur les modalités de coordination des relations verticales et horizontales. Enfin, la gouvernance urbaine permet de tenir compte de la fragmentation du gouvernement des villes. Dans notre cas, il est impossible de parler de gouvernement local, puisqu'il n'existe pas ou n'existait pas d'institution locale transfrontalière. A ces titres, la gouvernance urbaine et la gouvernance transfrontalière présentent de nombreuses ressemblances. Elles cherchent toutes deux à résoudre la question fondamentale de la distorsion entre territoire institutionnel politique et territoire fonctionnel imposée soit par des limites communales ou par une frontière étatique (Saez, Leresche, et Bassand 1997). Le Galès, toujours dans ce même article distingue, pour la France, le « système local urbain » et le « système local rural ». La décentralisation[9] serait responsable de ce clivage par le renforcement du pouvoir politique des villes, qui aurait généré une forme particulière de « gouvernement des villes ». Cette distinction est intéressante car elle renvoie à l'une de mes premières hypothèses de travail du début de thèse, à savoir une possible spécificité de la gouvernance des coopérations transfrontalières montagnardes par rapport à celle des coopérations métropolitaines. Cette différence supposée reposerait sur une spécificité montagnarde. Les résultats que j'exposerai tout au long de ce manuscrit relativisent l'existence de cette spécificité montagnarde. De plus, celle-ci ne s'exprime pas aussi clairement, ni même de la façon dont je l'avais envisagée au début de ma recherche. Il semblerait, au moins en transfrontalier, que les agglomérations métropolitaines françaises connaissent les mêmes difficultés que les petites communes ou intercommunalités rurales de montagne, notamment du fait du rôle prégnant de l'Etat (cf chapitre 2).

Gouvernementalité de Foucault

[9] Lois dites Defferre du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, puis la loi du 3 février 1992 et du 6 février 1992.

Outre les termes de gouvernement et gouvernance, on dispose d'un troisième terme proposé par Foucault : la gouvernementalité. Comme le montre Crowley (2003), Foucault associe étroitement gouvernement et gouvernementalité au lieu de les opposer. Son analyse s'est construite dans le cadre large de réflexions sur le pouvoir, au cœur duquel l'Etat tient une place importante. Réduire l'action de l'Etat à une analyse institutionnelle est une erreur, c'est pourquoi la gouvernementalité est envisagée comme un système articulé avec des emboitements de formes de gouvernements qui se déploient à toutes les échelles du social[10] pour organiser la conduite des populations. Le modèle d'analyse proposé est basé sur des techniques du gouvernement, c'est à dire des pratiques qui constituent la matérialité tangible de l'Etat. L'instrumentation chez Foucault est un moyen de comprendre les modalités de l'action publique. C'est aussi un moyen de renouveler la réflexion sur l'Etat ; raison pour laquelle elle occupe une place centrale dans « l'art de gouverner » (Lascoumes et Le Galès 2004). Ces deux auteurs s'inscrivent dans cette théorie foucaldienne. Dans leur ouvrage *Gouverner par les instruments*, ils définissent l'instrumentation de l'action publique, comme « *un moyen d'orienter les relations entre la société politique et la société civile, par des intermédiaires, des dispositifs mêlant composantes techniques et sociétales* ». La question centrale de la gouvernementalité est celle de l'étatisation de la société, qui se traduit par « *le développement de dispositifs concrets, de pratiques par lesquelles s'exerce matériellement le pouvoir* ». Ceci correspondrait selon eux à l'émergence d'un nouveau paradigme de la « *gouvernance négociée* ». Foucault pose avec la gouvernementalité les fondements d'un changement de paradigme en opérant un décentrement du pouvoir. L'Etat n'est plus la source unique du pouvoir, il doit le partager avec d'autres sources.

Cette théorie, bien que fort intéressante, présente un certain nombre de limites qui ne permettent pas de répondre à l'ensemble de nos questions. En effet, la gouvernementalité est un outil particulièrement adapté pour étudier des autorités centralisées ainsi que les relations scalaires verticales. Cependant, elle montre des limites pour l'étude des liens entre relations verticales et horizontales, ou encore en présence d'acteurs publics ou privés d'une grande diversité. En effet, la fragmentation de l'acteur étatique correspond à une fragmentation du pouvoir local, traduite par la multiplication des structures de gestion à différents niveaux. Le problème majeur en transfrontalier est lié au fait que ces structures ne se répondent pas de part et d'autre d'une frontière. Le concept de gouvernance permet de dépasser la lecture de la

[10] La notion de gouvernementalité a été forgée par Foucault à la fin des années 1970 et au début de la décennie suivante, on trouve trace de ses réflexions dans plusieurs cours donnés au Collège de France.

gouvernementalité trop restreinte aux aspects liés à la décentralisation et aux compétences accordées aux institutions détentrices du pouvoir. Le passage du gouvernement à la gouvernance implique une certaine forme de banalisation du politique et, corrélativement, un affaiblissement de la citoyenneté politique au profit d'une citoyenneté éco-sociale (Pongy 1997). La gouvernance prend en considération les intérêts publics, privés et s'ouvrent à d'autres acteurs (privés ou encore à la société civile). Surtout, elle permet de repenser la place de l'Etat (Brenner 1999), d'en faire un acteur parmi d'autres (Rhodes 1996), de lui conférer un rôle d'animateur d'un réseau de partenariats dans le cadre d'un « *social investment state* » promu par le sociologue Anthony Giddens (1998) dans sa « troisième voie ».

Si la gouvernance permet de dépasser la logique stricte des compétences et le pouvoir afférant pour aller vers des formes de polycentrisme, en revanche la notion de souveraineté est complètement absente (Crowley 2003), à la différence de la gouvernementalité qui lui fait une large place puisque l'Etat est détenteur de la souveraineté. Il est inconcevable de travailler sur la gouvernance transfrontalière en excluant la notion de souveraineté, d'une part parce qu'elle est intimement liée à la définition de la frontière, sur laquelle je reviendrai dans le chapitre 2 et, d'autre part, en raison de l'implication de l'Etat dans la coopération transfrontalière à différent degrés en fonction des formes de celui-ci.

Le terme gouvernance s'est donc imposé logiquement pour l'étude des formes de coopérations transfrontalières. Au demeurant, la littérature anglophone sur le sujet recèle d'une théorisation riche qui mérite qu'on s'y intéresse tant elle reflète ce que j'ai pu observer sur mon terrain de recherche. La synthèse proposée par Le Galès en 2003 est sans doute la plus complète, puisque la gouvernance y est définie comme « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts discutés et définis collectivement* ». Dès lors, elle renvoie alors à « *l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, à la capacité de fournir des services et à assurer sa légitimité* ».

Nous démontrerons plus explicitement dans le chapitre 2 que la frontière est gouvernée mais que la coopération transfrontalière relève, elle, du champ de la gouvernance et non de celui du gouvernement.

La gouvernance entre souplesse, multi-scalarité et informalité

Le terme gouvernance renvoie donc à un nouveau modèle d'exercice du pouvoir dont les règles ne sont pas fixées mais sont modulables, adaptables en fonction des acteurs, des enjeux, des spécificités. A l'origine, le mot « gouvernance » est apparu pour désigner les nouvelles modalités d'organisation et le processus de prise de décision dans le monde de l'entreprise. Au milieu des années 1970, ce concept est en quelque sorte venu résoudre le problème posé par celui du gouvernement ou plutôt « l'ingouvernabilité » des entreprises selon ces principes (Crozier et al 1975). Selon Pesqueux (2008), *« la corporate governance vient construire une soft law qui lui permet de faire prévaloir ses intérêts dans le cadre d'une hard law, celle de la société anonyme »*. Les termes de « *soft law* » et « *hard law* », traduits en droit français par les expressions « *droit mou* » et « *droit dur* », illustrent parfaitement ce qui se passe en transfrontalier où le droit dur côtoie le droit mou ou souple dépourvu *a fortiori* de force contraignante. On peut citer à titre d'exemple la multiplication d'instruments qui ne relèvent pas du droit stricto-sensu, mais qui ont la même vocation, c'est-à-dire modifier les comportements, donner un cadre sans pour autant revêtir un caractère obligatoire ou contraignant[11]. Cela signifie concrètement *soft law* qu'il est impossible de s'en prévaloir devant un juge pour forcer l'application sauf si l'instrument est créateur de droit[12]. Recommandation, guide de bonnes pratiques, charte, protocole ou encore directive comptent parmi les instruments les plus courants de. Ils sont très utilisés dans les coopérations transfrontières et contribuent à modifier la gouvernance en insufflant de nouvelles pratiques ou en incitant la mise en réseau des acteurs et en favorisant la diffusion de l'innovation. Ce droit souple permet d'expérimenter de nouvelles formes d'organisation sans l'absolue nécessité de pérenniser. C'est aussi un moyen de contourner une difficulté majeure liée au formalisme et à la complexité des traités internationaux et, surtout, cela permet d'éviter le long processus de négociation et ratification par les Etats. Les collectivités locales sont pleinement actrices par ce

---

[11] PASTOR J.-M., 2013, Le droit souple : quelle efficacité, quelle légitimité, quelle normativité ? | Interview de Jacky Richard et Laurent Cytermann| Dalloz Actualité, < http://www.dalloz-actualite.fr/interview/droit-souple-quelle-efficacite-quelle-legitimite-quelle-normativite#.Vov2dfHK2Rs >

[12] En principe, pour qu'un acte soit considéré comme faisant grief, il faut qu'il crée des droits ou des obligations. Il y a pourtant un certain nombre de cas où le Conseil d'État a jugé que le droit souple faisait grief, soit parce qu'il avait une formulation impérative, soit et c'est le sens de la décision Formindep (CE 27 avr. 2011, n° 334396) parce que le droit souple, en l'espèce une recommandation de bonnes pratiques de la Haute Autorité de santé, en définissant ce qu'est l'état de l'art, peut être prises en compte pour apprécier l'obligation déontologique du médecin.

biais, alors que ce n'est pas vraiment le cas avec le droit dur. En outre, l'Union Européenne est certainement la plus grande source de droit souple. Elle émet un grand nombre de documents sans portée juridique, mais qui influencent les politiques internes des Etats[13]. Ajoutons, les différents programmes et fonds européens qui permettent la mise en œuvre des politiques européennes dans les régions, en particulier en transfrontalier.

L'Union Européenne s'est progressivement imposée comme la source de financement principale[14] et le cadre général de référence des actions menées par les coopérations transfrontalières. La naissance des programmes de coopération INTERREG en 1990 et le succès de ceux-ci a considérablement changé la donne dans les espaces frontaliers et a permis à l'échelon européen de s'ancrer dans les régions pour devenir un acteur incontournable en venant s'ajouter à celui de collectivités locales de différents niveaux ainsi qu'aux Etats. L'agencement n'est pas aussi simple qu'il y paraît car l'ordonnancement juridique ne se fait pas par superposition mais plutôt par intrication. La réflexion multi-scalaire est omniprésente puisque le multi-niveau est partout : dans les relations juridiques verticales (hiérarchiques), horizontales (compétences) et réticulaires (collaborations et subsidiarité) ; dans les relations entre acteurs des territoires. La gouvernance doit tenir compte de ces rapports complexes et surtout, être en mesure d'en rendre compte et d'analyser cette sophistication.

Les politistes Hooghe et Marks sont les premiers dans les années 1990 à proposer le concept de « multi-level governance » dans le contexte de la construction européenne (Hooghe 1996) puis, par la suite, dans le contexte de la politique de cohésion européenne. Dans leur ouvrage *Multi-level governance and European Integration* (2001), il présentent deux conceptions alternatives : « *state-centric governance* » et « *multi-governance* ». Comme son nom le suggère, la première conception est centrée sur l'Etat comme l'ultime détenteur de la décision, le pouvoir dévolu aux autorités supra-nationales s'en trouvant fort limité. Dans le second modèle, inversement, l'Etat n'a pas le monopole dans le processus de décision au niveau européen. Ces deux concepts renvoient directement à la souveraineté de l'Etat, qui est maintenue pleine et entière dans le premier cas et dans le second cas, en quelque sorte, déléguée collectivement par les Etats au niveau supra-national.

[13] Par exemple : le Livre blanc sur la gouvernance européenne, les stratégies de Lisbonne (mars 2000) et Europe 2020 : stratégie de l'Union Européenne en faveur de la croissance et de l'emploi, lancée en 2010 pour dix ans.

[14] Il s'agit d'un co-financement dont la proportion dépend de chaque programme.

Ce concept de gouvernance multi-niveau a depuis été repris par de nombreux auteurs et s'est largement diffusé dans différents domaines, notamment ceux de la gouvernance urbaine (Grisel et Van de Waart 2011) et transfrontalière (Perkmann 2007). La gouvernance multi-niveaux est d'ailleurs l'un quatre facteurs explicatifs du modèle analytique des frontières de Brunet-Jailly[15]. Certains auteurs se sont risqués à une théorisation (Piattoni 2010). Selon cette dernière, la gouvernance multi-niveau européenne est une opportunité : *« EU multilevel governance system that provides opportunities for new types of policy actors to appropriate policy competencies and resources in an entrepreneurial fashion* ». Cette recherche tentera de le démontrer dans le contexte particulier de la montagne frontalière.

La littérature sur la gouvernance, dans sa très grande majorité, ne s'intéresse qu'aux institutions formelles et aux arrangements formels, laissant de côté un pan vierge de toute réflexion et analyse. Comme si tout ce qui ne se donnait pas à voir n'existait pas. Or, j'ai eu à accès à une part de cet invisible, de cette face cachée des relations transfrontalières avant de commencer ma thèse. L'approche relationnelle de Dyer et Singh (1998) dans le domaine du management distingue deux niveaux de gouvernance. Le premier est qualifié de formel et normatif, il fait référence aux institutions et arrangements contractuels formels. Le second niveau est informel et désigne les rapports de confiance basés sur la réputation des individus. Cette gouvernance est qualifiée de spontanée. Christiansen et Neuhold (2012) sont partis de ce même constat et se sont lancés dans ce « *greater challenge* » selon leurs propres termes. En effet, le chercheur se retrouve confronté à un problème méthodologique : comment observer ? comment rendre compte de ses observations ? Leur réponse est également la mienne : par l'emprunt à d'autres disciplines, comme la sociologie. Nous retiendrons, la définition proposée par Harsh (2012) « *decision-making that is uncodified, non-institutional, and where social relationships and webs of influence play crucial role, but it also includes decision-making led by, or occurring entirely within NGO's at all level* », parce qu'elle fixe des critères-clés. La gouvernance informelle est non-codifiée, non-gouvernementale et non-sanctionnée. Le concept de gouvernance informelle dépasse ce que décrivaient Hooghe et Marks (2001) sous le terme de « *governance turn* », c'est à dire les relations avec les acteurs non-institutionnels, les accords volontaires et les arrangements cachés qui constituent une autre sorte de soft law. Ce qui est particulièrement intéressant à étudier, ce sont les liens entre les sphères

[15] "Forms and Functions of Cross-Border Urban Regions" working papers series, Local Government Institute, SPA, University of Victoria and Centre de Politiques de L'Europe du Nord (CPEN) Political Science Institute, Lille, France.

formelle et informelle. Ils apportent un éclairage nouveau, mais sont compliqués à observer et délicats à exploiter du fait des modalités de recueillement des sources.

Nous reviendrons plus en détail sur les concepts gouvernance multi-niveau et de gouvernance informelle dans le chapitre 3.

La gouvernance territoriale

Le pouvoir grandissant des collectivités locales, principalement en France, ainsi que l'implication croissante des acteurs locaux publics ou privés conduisent à s'intéresser à la gouvernance locale. Les mouvements successifs de décentralisation en France et de recomposition territoriale chez ses voisins ont abouti à la recomposition des espaces d'exercice du pouvoir, conduisant à des phénomènes de déterritorialisation / reterritorialiation de l'espace politico-administratif (Leloup, Moyart, et Pecqueur 2005). La transformation des modalités de l'action publique inhérente suppose la dénonciation d'un modèle traditionnel descendant et centralisé. Dès lors le territoire ne s'entend plus comme un échelon spatial mais s'impose comme un construit social et juridique. C'est dans ce nouveau cadre que se met en œuvre une gouvernance adaptée et spécifique à chaque territoire.

La gouvernance territoriale revêt des formes variées selon les usages multiples qu'en font les auteurs. Ainsi, il est quasi-impossible de formuler une définition de la gouvernance territoriale, pas plus qu'il n'existe de définition unanime de la gouvernance. Néanmoins, la définition proposée par Pasquier (Pasquier, Simoulin, Weisbein et Le Galès 2013) permet d'avoir une idée relativement précise de ce que peut recouvrir le concept. La gouvernance territoriale caractérise « *l'ensemble des situations de coopération non ordonnées par la hiérarchie qui correspondent à la construction, à la représentation de territoires, en particulier face à leur environnement économique ou institutionnel* ».

Le critère spécifique de la gouvernance territoriale est celui de la proximité géographique des acteurs qui sont liés par une même communauté de destin. Leurs objectifs sont communs sinon proches. Selon Torre (2011), ces acteurs sont ainsi liés par ce que l'on a coutume d'appeler des relations de « proximité organisée ».

Le programme européen Orate-Espon [16] s'est penché sur la gouvernance territoriale et a mis en avant quelques éléments indispensables : une bonne coordination des différents acteurs aux différentes échelles (coordination verticale) et au sein des territoires de mêmes échelles, notamment entre différentes politiques sectorielles (coordination horizontale) (Bonerandi et Santamaria 2011). Ces critères sont sensiblement les mêmes que ceux de la gouvernance générale.
La gouvernance territoriale permet de mettre en œuvre la participation de la société civile mise en avant comme principe central dans le livre blanc sur la gouvernance.

La gouvernance territoriale pourrait bien être détrônée par le concept de « rescaling » proposé par Brenner (2004) qui tient compte des échelles territoriales et s'inscrit dans une nouvelle ère : celle de la compétition des territoires. En effet, ceux-ci sont de plus en plus contraints à adapter leur espace, à changer d'échelle pour répondre aux programmes, à appliquer ou obtenir des financements pour développer leurs projets. La coopération transfrontalière n'échappe pas à ce phénomène, nous le verrons dans le chapitre 6.

La dimension territoriale de la gouvernance est fondamentale dans notre étude où différents périmètres de projets se superposent et entrent parfois en concurrence.

Sociologie des organisations et recours aux réseaux

Etant restée perplexe face à l'a littérature institutionnaliste et en particulier néo-institutionnaliste pour l'appliquer à la gouvernance transfrontalière, je me suis tournée vers la sociologie des organisations qui me semble davantage opérante dans le cadre de l'analyse de la gouvernance transfrontalière. La réflexion organisationnelle, en elle-même pluridisciplinaire, constituait une voie pertinente. De plus, placer l'institution ou encore le rapport de l'individu à l'institution (Di Maggio et Powell 1997) au cœur des réflexions institutionnelles ne me semblait pas être la bonne solution, même si le processus d'institutionnalisation des coopérations devra être abordé dans ce travail. Pour certains auteurs (Pesqueux 2006), le courant néo-institutionnel prendrait le contre-pied de l'analyse sociologique des organisations, qui se focalise sur le pouvoir et les acteurs en mettant de côté les institutions. Solange Verger (Verger 2009) a

[16] En Français, Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen ou en anglais European Spatial Programme Observatory Network, premier programme 2002-2006, suivi du

démontré l'apport des trois formes de néo-institutionnalisme (choix rationnel, sociologique et historique) dans l'étude des coopérations transfrontalières avec le cas d'étude de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. J'userai d'une entrée instrumentale, par les outils juridiques, pour décrire les processus de création institutionnelle observés.

Ainsi, la sociologie des organisations telle que développée par Crozier et Friedberg (Crozier et Friedberg 1977; Friedberg 1993) permet de s'intéresser à l'action et aux processus d'organisation plutôt qu'à l'étude des structures institutionnelles elles-mêmes, qui arrivera par la suite. Le pouvoir et le jeu sont les deux notions-clés, d'une part parce que le pouvoir est défini comme « *la capacité de l'acteur à structurer des processus d'échange* » et, d'autre part, parce que le jeu constitue « *la figure fondamentale de la coopération humaine* » (Friedberg 1993). Le jeu permet de concilier contrainte, liberté, conflit, concurrence, coopération, qui ont comme point commun le caractère collectif au fondement de la construction d'une coopération de qu'importe sa nature.

L'analyse organisationnelle distingue traditionnellement structures formelles et informelles, permettant de mettre au jour des pratiques ou des relations nouvelles. L'objectif d'une telle analyse est de comprendre la structuration dans le temps mais aussi dans l'espace d'un champ d'action déterminé. Il s'agit donc d'une analyse stratégique mêlant logique d'acteur et de pouvoir.

Cependant, l'approche organisationnelle traditionnelle laisse de côté les acteurs non humains au motif que ces derniers seraient incapables de stratégies. La théorie de l'acteur réseau ou Actor-Network Theory (ANT) développée par Callon (1986) basée sur la sociologie de la traduction d'Akrich, Callon et Latour (2006), elle-même empruntée à Michel Serres, permet de prendre en considération les objets : non humains ou discours, nommés « actants », dans l'analyse des organisations. Mes lectures sur le sujet, bien que stimulantes et a priori toutes indiquées puisque la théorie de l'acteur-réseau a été forgée dans le cadre de l'analyse de l'innovation (Akrich, Callon, et Latour 1988) m'ont davantage effrayée qu'encouragée à suivre cette voie. En effet en premier lieu, j'ai eu tendance à voir des non humains ou des actants partout, donc à leur accorder une importance trop grande. Il m'a donc fallu me recentrer sur ma question de recherche et la préciser davantage. Ensuite, la question de la limite spatiale du réseau/des réseaux s'est posée, notamment parce que les réseaux

deuxième 2007-2013 créé par les ministres européens de l'aménagement du territoire, a été conçu comme un réseau d'étude destiné à l'observation de l'espace communautaire européen.

d'acteurs concernés dépassent très largement les limites plus ou moins définies des espaces de coopération. Le risque était grand de sortir du cadre de la coopération pour suivre la piste du réseau. Puis les questions se sont enchainées : combien de réseaux, comment les définir, sur quels critères ? Etait-ce compatible avec la démarche comparative entamée ? J'ai préféré laisser de côté cette théorie, qui me paraissait beaucoup trop complexe et ambitieuse à mettre en œuvre sur deux terrains différents avec un grand nombre d'acteurs, d'autant que le cadre de la sociologie des organisations semblait pouvoir répondre à l'étude de la gouvernance telle que définie précédemment.

Des réseaux, pourtant, il en sera bien question, mais dans une perspective d'affinement de l'analyse organisationnelle stratégique (Lazega 1994). Cette analyse de réseau, dans le cadre des projets Interreg, a pour vocation de faire apparaître, confirmer, infirmer des liens formels entre acteurs présents à différentes échelles, ou encore leur absence formelle, mais aussi de les localiser (cf chapitre 3).

Innovation sociale, organisationnelle et institutionnelle

L'innovation est une notion transdisciplinaire par nature, qui plus est très à la mode et utilisée dans quasiment tous les champs disciplinaires. Pourtant, un nombre limité de disciplines s'est essayé à la théoriser : principalement l'économie, la gestion et la sociologie.
L'innovation étudiée dans notre contexte transfrontalier n'est pas tant d'ordre technique ou technologique mais plutôt d'ordre socio-organisationnel. Ce qui nous intéresse concernant les innovations d'ordre technique, ce sont leurs conséquences sur les individus et l'organisation de l'espace. Schumpeter est sans doute l'un des premiers auteurs a avoir défini l'innovation et à avoir placé le progrès technique au cœur de l'économie, ouvrant ainsi la voie à la sortie de l'innovation des carcans techniques et technologiques (1912; 1999). Schumpeter distingue cinq types d'innovations : la fabrication de biens nouveaux, des nouvelles méthodes de production, l'ouverture de nouveaux débouchés, l'utilisation de nouvelles matières premières et la réalisation d'une nouvelle organisation du travail. Ce dernier point constitue le fondement des réflexions postérieures qui guideront progressivement les auteurs vers l'élaboration d'une nouvelle branche de l'innovation : l'innovation sociale.

Le sociologue des organisations, Norbert Alter (2013) distingue les inventeurs des innovateurs ; ses recherches portent sur la diffusion sociale d'une invention. Il étudie et décrit les milieux novateurs. Ainsi « inventeur » est le nom donné à la personne qui est à l'origine de l'idée nouvelle ou qui a créé un objet ou un procédé nouveau, alors que « l'innovateur » correspond à la personne qui a su rendre la « bonne idée » incontournable. L'inventeur et l'innovateur sont très rarement une seule et même

personne. L'innovateur intervient donc dans un second temps qui correspond à la diffusion de la nouveauté en dehors du champ restreint de départ ou à son adoption par un grand nombre de personnes. Son intérêt pour la diffusion sociale d'une invention trouve de nombreuses applications dans le champ des sciences sociales.

Aujourd'hui, il devient quasiment impossible de poser une définition précise de l'innovation tant ce terme est employé dans des contextes différents pour désigner des réalités variées. Mot-valise, employé trop souvent pour présenter une simple nouveauté, pas toujours nouvelle d'ailleurs. Chaque auteur essaie de caractériser, de préciser le concept en fonction de son usage dans son champ d'étude (Dandurand 2005). Ainsi, pour le Conseil de la science et de la technologie du Québec, *« une innovation, au sens large, est un changement qui répond à un besoin d'amélioration »*. Cette définition minimaliste basée sur le changement a le mérite de pouvoir rattacher l'innovation à une échelle temporelle voire spatiale et surtout de ne pas la cantonner à un domaine.

Un courant autour de l'innovation sociale s'est progressivement formé, d'abord au Québec puis en France. Le courant québécois, récent, pose une définition de l'innovation sociale, qui semble la plus pertinente : *« l'innovation sociale est une intervention initiée par des acteurs sociaux pour répondre à une aspiration, subvenir à un besoin, apporter une solution, ou profiter d'une opportunité d'action afin de modifier des relations sociales, de transformer un cadre d'action ou de proposer de nouvelles orientations culturelles* » (Saucier et al 2010). Ce courant décrit les conditions d'émergence de l'innovation sociale et isole cinq grands paramètres (Bourque, Fréchette, et Proulx 2007): une réponse nouvelle à un problème social, une finalité sociale, une pluralité d'acteurs, trouver preneur et enfin l'institutionnalisation qui constitue l'étape ultime du processus d'innovation. Ces mêmes auteurs ont développé une méthodologie basée sur l'étude des conditions sociales dans lesquelles les acteurs décident d'innover socialement. Ils supposent que les acteurs sont rationnels ou au moins intentionnels et poursuivent des finalités sociales. Leur objectif est de mettre en évidence les logiques et les stratégies des interactions dynamiques entre les acteurs.

Jean-Marc Fontan (2011) défend une approche plurielle, prenant en compte les dimensions sociale, politique, éthique, culturelle de l'innovation. Il démontre aussi que le lieu où se réalise l'innovation où se crée la nouveauté, est instituant. Il contribue au processus d'émergence, de consolidation d'une idée nouvelle, d'une invention, d'une création, appelée l'effet territoire. Ce qu'il décrit est une forme de territorialisation de l'innovation, pour reprendre les termes de Deleuze et Guattari (1980). L'innovation territorialisée et territorialisante est une piste alléchante pour la géographie, d'autant qu'elle peut servir l'argumentaire de la spécificité montagnarde.

L'institution est un terme polysémique, les acceptions juridique et sociologique sont celles que nous devons retenir ici. La définition juridique de l'institution comme *« éléments constituant la structure juridique de la réalité sociale ; ensemble de mécanismes et structures juridiques encadrants les conduites au sein d'une collectivité »*[17] est certainement plus simple par rapport à celle de la sociologie qui désigne sous le terme d'institution les structures organisées destinées à maintenir un état social. L'usage du terme « institution » n'est donc pas uniquement de nature juridique, comme on aurait pu l'imaginer. La coopération transfrontalière est en elle-même une forme d'institution dotée de ses propres codes et règles plus ou moins formalisées.
L'institutionnalisation désigne le processus de formalisation, de pérennisation et d'acceptation d'un système de relations sociales. Ce processus d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière sera décrit au fil de la thèse. L'étape charnière, c'est à dire le passage à la création d'une institution structurée juridiquement, sera décrite plus spécifiquement sous le titre *« institutionnalisation de la coopération transfrontalière »* dans le chapitre 5. Il faut cependant conserver à l'esprit, que l'institutionnalisation peut ne pas aboutir à la création d'une structure juridique, pourtant le processus est bel et bien existant. La gouvernance fait partie intégrante de ce processus long.

Le territoire : de la territorialité au *soft space*

Le concept de territoire occupe une place prépondérante dans la géographie pourtant son étude et sa définition ont changé au cours du temps. L'usage du terme dépasse le champ de la géographie, il est aussi fondamental en science politique comme le montre l'adjonction du terme « territorial » utilisé pour qualifier la gouvernance, ou encore pour préciser les caractéristiques de l'innovation sociale. L'évolution des relations de pouvoir dans un espace géographique a contribué à profondément changer les formes territoriales. Pouvoir et territoire sont intiment liés en science politique comme en droit et par conséquent ils le sont aussi en géographie.

Di Méo (1998) résume parfaitement l'approche juridique du territoire par cette phrase : *« le territoire du pouvoir associe le droit à l'espace de sa compétence »*. L'approche politique est plus complexe puisqu'elle associe le pouvoir et non la compétence. Les sources de pouvoir sont multiples et plus difficiles à cerner que les compétences qui

[17] Définition tirée du vocabulaire juridique de Gérard Cornu, Association Henri Capitant, 2005 (7e ed), PUF.

sont relativement bien identifiées et attribuées par des règles de droit. Le maillage territorial classique est le support des compétences plus que du pouvoir, il pose déjà la question de la gestion des limites. La territorialité comme paradigme (Raffestin 1986) *« renverse l'ordre habituel de la géographie, puisque le point de départ n'est l'espace mais les codes des acteurs ».* Cette entrée par les acteurs détenteurs du pouvoir engendre un dépassement des territoires classiques bornés, dans un monde marqué par la mobilité, les flux et les réseaux. La conception dynamique du territoire envisagée dans ce travail s'inscrit dans une approche « raffestinienne » du territoire qui associe pouvoir (Raffestin 1983) et connaissance des hommes de leur espace géographique (Raffestin 1986).

Bertrand Badie (2007) a particulièrement bien démontré que le territoire borné par des frontières rigides support de la souveraineté de l'Etat-Nation est un concept dépassé, ébranlé et remis en cause progressivement. L'ouverture des frontières et l'accroissement des échanges liés à la mondialisation ont modifié le rapport au territoire, mais ont surtout amené à réfléchir sur de nouvelles formes territoriales non fixes et plus ouvertes. Les territoires traversés par des flux et connectés en réseaux, sont en recomposition. L'important développement des coopérations transfrontalières et plus encore la coopération territoriale[18], au cours des dernières décennies en Europe, en sont la parfaite illustration (Kramsch et Hooper 2004; Reitel et Wassenberg 2015). En s'intéressant à leur forme à la fois spatiale, juridique et à leur gouvernance, on constate que la multi-scalarité s'impose comme un enjeu clé. Les coopérations transfrontalières et territoriales dépassent les maillages traditionnels en créant de nouveaux espaces de coopération à différents niveaux (local autour d'une frontière, régional mais aussi macro-régional). A cela s'ajoute un nouveau degré de complexité lié aux réformes territoriales répondant à une volonté de simplification de l'articulation des échelles politico-administratives internes, comme c'est le cas en France et en Italie où on observe des mouvements de décentralisation pour la France et de régionalisation pour l'Italie. Les espaces de coopération transfrontalière sont aussi impactés par ses réformes et perçoivent la nécessité d'articuler les territoires en eux. L'interterritorialité (Vanier 2008; Béhar, Estèbe, et Vanier 2014) est envisagée pour connecter les territoires au sein d'un même Etat. Au niveau européen, ce sont les processus de *rescaling* c'est à dire de recomposition des échelles (Brenner 1999) qui sont décrits.
Le dernier mouvement observé dans la littérature anglophone (Allmendinger et Haughton 2009; Heley 2013; Allmendinger, Haughton, Knieling, et Othengrafen 2015) oppose *hard* et *soft space*, c'est à dire des territoires au sens classique (délimités

[18] La coopération territoriale dépasse la coopération par-delà les frontières contigües.

formellement) à des territoires aux limites floues favorisées par une gouvernance souple et informelle. Cette distinction n'est pas sans rappeler celle entre *hard* et *soft law*, nous y reviendrons dans le chapitre 6.

Une méthodologie participante adaptée à chaque cas d'étude

La méthodologie employée résulte en partie de choix et de contraintes liés aux conditions de réalisations de la thèse qui, elles-mêmes, sont la conséquence d'opportunités diverses.

Travailler sur des espaces montagnards est un choix délibéré et revendiqué de ma part. L'idée a fait son chemin suite à mon premier travail de recherche en géographie sur l'évolution paysagère de la vallée frontalière de Vallorcine (Haute-Savoie), située dans l'Espace Mont-Blanc (Jacob 2010). A cette époque, la question de la frontière était apparue en trame de fond, avec l'idée que « *la limite n'était pas au bon endroit, puisqu'elle n'épousait pas la ligne de crêtes et ne suivait pas non plus la ligne de partage des eaux* »[19]. Ces limites naturelles sont toutes deux entendues et conçues par les Vallorcins comme ce qui aurait dû constituer la juste délimitation entre la France et la Suisse. Conséquence de cette « mauvaise délimitation », la vallée des Ours est française et non suisse malgré la présence du col des Montets, qui l'a longtemps coupée du reste du territoire pendant les longs mois d'hiver. Ce col s'est révélé être un élément de revendication face à l'Etat français ne répondant pas aux besoins des populations périphériques, qui pourtant, brandissaient l'argument de la nationalité puis celui du principe d'égalité des citoyens afin d'obtenir une liaison permanente avec la vallée de Chamonix. A cette époque, ni la frontière ni la coopération ne figuraient comme objets d'étude, mais ces deux champs étaient bien présents en filigrane. Au moment de l'enquête de terrain (hiver 2010), la communauté de communes de la Vallée de Chamonix Mont-Blanc[20] a vu le jour, me donnant l'opportunité de côtoyer les élus clés des quatre communes. Ces derniers m'ont encouragé à changer d'échelle et soutenue en me confiant une mission de stage à l'Espace Mont-Blanc l'année suivante. Ce stage m'a permis de rencontrer bon nombre d'acteurs (élus, partenaires, salariés des coopérations transfrontalières) des trois côtés du Mont-Blanc et m'a

[19] Extrait d'un entretien avec un Vallorcin réalisé dans le cadre d'une recherche sur la liminalité pour le Labex Item, réalisé avril 2013.

[20] Servoz, Chamonix Mont-Blanc, les Houches, Vallorcine.

surtout donné accès aux précieuses archives. Ce stage a été suivi d'un autre à la FRAPNA Haute-Savoie[21], qui m'a ouvert les portes des réunions associatives pour la protection de la montagne. J'ai ainsi côtoyé différentes personnes militantes dans d'autres associations (Mountain Wilderness, Environn'Mont-Blanc, CIPRA, ProMont-Blanc) qui ont œuvré pour la création d'un Parc National sur le Mont-Blanc et œuvrent toujours pour davantage de protection dans l'Espace Mont-Blanc mais aussi dans les Alpes et en particulier sur mon deuxième terrain Alpi Marittime-Mercantour. J'ai aussi travaillé en collaboration avec la CIPRA[22]. Les contacts tissés à ce moment-là se sont révélés précieux pour l'enquête menée pendant la phase de terrain de cette thèse.

La seconde raison de ce choix est institutionnelle. Mon projet de thèse a trouvé une réponse favorable avec le lancement du Labex ITEM, qui a vu dans cette proposition une opportunité de concilier plusieurs de ses thématiques autour de son objet d'étude principal : la montagne. Le Labex ITEM a ainsi financé mes trois premières années de recherche, au cours desquelles le sujet a évolué et où la méthode et le raisonnement se sont construits.

Le choix des terrains a considérablement contribué à la mise en œuvre d'une méthodologie différenciée et adaptée à la nature même de ceux-ci. L'étude de l'Espace Mont-Blanc était en quelque sorte une évidence. Ce territoire s'est imposé comme celui de référence pour moi, puisqu'il m'était familier et que j'y avais tissé des liens et contacts étroits avec les acteurs, me permettant ainsi d'aller enquêter facilement. L'expérience acquise pendant mes stages de Master de droit de la montagne et à l'occasion de ce travail de recherche de Master de géographie m'a permis de bâtir un socle de connaissances et de formuler un certain nombre d'hypothèses constituant autant de pistes à explorer. Rapidement la confrontation et la vérification de ces hypothèses sur d'autres territoires se sont imposées et m'ont conduite à développer une stratégie comparative. La comparaison occupe ici une place double : c'est à la fois une méthode de travail et un regard ou un point de vue particulier adopté sur un objet (Vigour 2005). Cette implication personnelle préalable dans le jeu transfrontalier est évidemment un biais pour ce travail de recherche doctoral, mais il est conscient et intégré à la démarche scientifique de recherche. Les informations obtenues sont le fruit

[21] FRAPNA : Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature.
[22] CIPRA : Commission internationale pour la protection des Alpes est une organisation à but non lucratif, non gouvernementale et indépendante qui œuvre depuis 1952 pour la protection et le développement durable des Alpes. Elle se compose de plusieurs délégations, chacun représentant un Etat signataire de la Convention Alpine.

de liens de confiance tissés petit à petit avec les acteurs transfrontaliers au grès des réunions, des rencontres. Cette proximité avec l'objet a clairement été un atout dans une région qui donne à voir au grand public, qu'une certaine image d'elle, le reste étant caché mais pas insondable pour qui sait observer, écouter l'arrière-plan. Cette observation participante a commencé bien avant les recherches et s'est poursuivie tout au long de la thèse avec une distance différente en fonction des sujets et de mes disponibilités.

Comparaison internationale et choix des terrains d'étude

Pourquoi ne m'en suis-je pas tenue à un terrain (l'Espace Mont-Blanc), déjà étudié mais qui aurait pu être approfondi en détail ? Dès le mémoire de Master de droit de la montagne (2011) qui portait sur la structuration juridique de l'Espace Mont-Blanc, j'avais exprimé le souhait de mener une comparaison avec un autre terrain. L'objectif était bien évidemment de confronter mes observations sur un autre espace de coopération, mais aussi d'essayer de monter en généralité, afin de développer une analyse plus fine, moins descriptive. En outre, la confrontation théorique exclusive avec un seul cas est aussi limitative dans le cadre d'une recherche doctorale, sauf à choisir un cas d'étude qui permette une comparaison intrinsèque (étude sur un temps long ou un territoire très vaste par exemple) ou si la littérature relative à l'objet d'étude est suffisante pour s'y appuyer et s'en servir comme point de comparaison. Ces comparaisons sont qualifiées de « comparaison au rabais » par Hassenteufel (2005). Selon ce même auteur, une comparaison doit respecter trois niveaux : la construction de l'objet qui pose le redoutable problème de la comparabilité, le travail empirique qui amène à évoquer les conditions de faisabilité de la comparaison, enfin la restitution qui conduit à se pencher sur les stratégies d'écriture comparative (Hassenteufel 2000). Comme le dit l'adage *« comparaison n'est pas raison »*, la monographie est en elle-même une comparaison (Guéranger 2013) d'autant plus en transfrontalier avec trois systèmes politiques, institutionnels et juridiques à explorer. Ainsi la comparaison prend, dans cette recherche, une double dimension avec une comparaison entre deux terrains d'étude et des comparaisons des législations (Constitutions, législations sur la montagne et l'aménagement du territoire), des politiques publiques (européennes et nationales relatives au territoire) et des institutions politiques entrant en ligne de compte dans la gouvernance transfrontalière. Cette dernière forme de comparaison mobilisée dans une thèse de géographie est originale car elle emprunte des méthodes au droit et à la science politique pour expliquer à la fois l'évolution de la gouvernance et celle des territoires transfrontaliers.

Le choix des terrains, ou plutôt du second terrain, s'est fait selon des critères précis, car trouver la bonne focale, les bons cas d'étude n'est pas chose aisée, il faut savoir renoncer (Becker 2016). Le premier terrain était acquis, mais il fallait encore en

sélectionner un ou deux autres. Ceux-ci devaient être alpins, laissant un choix assez vaste. Afin de ne pas multiplier les contextes juridiques et linguistiques, la coopération transfrontalière devait être menée soit entre la France et l'Italie, soit entre la France et la Suisse ou encore entre l'Italie et la Suisse et présenter un certain nombre de caractéristiques similaires ou opposées à celles du terrain de référence. Ces caractéristiques ont été regroupées en six items : structure porteuse de la coopération transfrontalière, acteurs de la coopération transfrontalière, thématiques de coopération, financement de la coopération transfrontalière, processus d'institutionnalisation et contexte politique (si celui-ci est susceptible d'avoir un impact sur nos réflexions).

Dans un premier temps, trois coopérations supplémentaires ont retenu mon attention : la coopération franco-italienne des Hautes-Vallées entre la Province italienne de Turin (Val de Suse) et les Départements français des Hautes-Alpes et de la Savoie (Briançonnais), la coopération franco-italienne entre le Parc Naturel Régional italien Alpi Marittime et le Parc National français du Mercantour dans les Alpes-Maritimes et la coopération Regio Insubrica entre le canton suisse du Tessin et les provinces de Come, Varese, Verbano Cusio Ossola. A noter qu'une quatrième aurait pu s'y ajouter : la coopération entre les Parcs Nationaux de la Vanoise (France) et du Grand Paradis (Italie). Cependant, cette dernière coopération transfrontalière a été rapidement exclue car elle portait exclusivement sur des objectifs stricts de protection. Trop spécifique par rapport aux thématiques de l'Espace Mont-Blanc, la comparaison n'aurait pas été assez fructueuse. De plus, une rapide comparaison avec Alpi Marittime-Mercantour a permis de confirmer le plus grand intérêt de la seconde. Les deux Parcs Nationaux Vanoise et Grand Paradis n'ont pas élaboré de Plan Intégré Transfrontalier faute de moyen humain disponible pour le montage très lourd du projet Alcotra, à la différence d'Alpi Marittime-Mercantour qui dispose d'une sérieuse avance puisque la coopération est une habituée des projets Interreg (Laslaz 2010). Celle-ci possède une vision transfrontalière précise et semble avoir tracé ses objectifs sur ceux fixés par l'Europe.

	Espace Mont-Blanc (France-Italie-Suisse)	Hautes-Vallées (France-Italie)	Alpi Marittime-Mercantour (France-Italie)	Régio Insubrica (Italie-Suisse)
Structure porteuse de la coopération transfrontalière	Conférence transfrontalière Mont-Blanc, pas d'existence juridique	Conférence des Hautes Vallées, pas d'existence juridique	Parcs nationaux italiens et français GECT (2013)	Communauté de travail transfrontalière (Comunità di lavoro transfrontaliera)
Acteurs de la coopération transfrontalière	Elus, collectivités territoriales, partenaires publics et privés, société civile	Elus, collectivités territoriales, partenaires publics et privés, place de la société civile inconnue	Elus, salariés des Parcs, collectivités territoriales, partenaires publics et privés	A l'origine des socio-professionnels, chambres de commerce, syndicats professionnels, des élus et les collectivités territoriales
Thématiques de coopération	Environnement, transport, éducation, tourisme, développement durable, social, communication	Environnement, communication, travail, tourisme, médical, services à la population	Ecologie, nature sans frontière, préservation et mise en valeur de la biodiversité à l'origine. Développement durable.	Gestion des flux de travailleurs frontaliers de l'Italie vers la Suisse. Développement économique et social
Financement de la coopération	Alcotra + Interreg Fr-Ch PIT	Alcotra (Fr-It) PIT	Alcotra (Fr-It) PIT	Interreg Fr-Ch
Institutionnalisation	Projet d'institutionnalisation depuis la création : GLCT, et aujourd'hui GECT	Protocole de coopération (2005) prévoit de doter la Conférence de la personnalité juridique Création d'un GeoParc transfrontalier (2013)	GECT créé en 2013 Dépôt d'un dossier de candidature pour un classement au patrimoine mondiale de l'UNESCO	Mise en réseaux des acteurs, Association avec comme base juridique la Convention de Madrid de 1980 Eurorégion
Contexte politique	En France : réforme des CT décentralisation Italie : autonomie valdotaine, rapport avec Rome	En France : réforme des collectivités territoriales (CT)	Situation politique compliquée en Piémont	Mouvement anti-frontalier qui se développe en Suisse. Votation de février 2014

Tableau 1 : Caractéristiques des quatre terrains envisagés

Le tableau 1 ci-dessus présente de façon synthétique les différents éléments pour chaque coopération. Il met clairement en évidence une convergence thématique autour de l'environnement pour les trois premières coopérations, à la différence de la Communauté de travail transfrontalière de la Région d'Insubrica dont l'objet est bien plus large puisqu'elle a pour vocation de favoriser l'intégration transfrontalière. Par conséquent, les acteurs engagés dans la coopération seront sans doute différents (Chambre de commerce et de l'industrie par exemple). En outre, le territoire de coopération est relativement vaste par rapport aux autres coopérations, qui sont plus modestes en superficie et en nombre d'habitants[23]. Cette région, bien que montagneuse, ne présente pas, a priori, des thématiques spécifiques relatives à la montagne. En revanche, elle partage davantage les enjeux des coopérations transfrontalières métropolitaines de plus grande envergure (Le Grand Genève par exemple). Deux options sont dès lors possibles : comparer des coopérations montagnardes dont les enjeux sont spécifiques avec une coopération plus classique du point de vue des enjeux ou ne comparer que des coopérations transfrontalières montagnardes.

La forme institutionnelle de la coopération est un critère prédominant dans le choix. En effet, l'Espace Mont-Blanc est une coopération transfrontalière qui repose sur un organe faîtier (la Conférence Transfrontalière Mont-Blanc) dépourvue de personnalité juridique. L'un de ses objectifs est la création d'une institution ; cependant elle s'est heurtée à de nombreuses difficultés, tant juridiques que politiques. L'idée était donc de choisir une coopération dotée d'une existence juridique, afin de comparer leur évolution et de vérifier certaines hypothèses. La seule coopération transfrontalière qui répond à ce critère est Alpi Marittime-Mercantour, avec son GECT créé très récemment (2013).

Les Hautes-Vallées n'ont finalement pas été retenues du fait de leur trop grande similarité avec l'Espace Mont-Blanc (même type de financement, thématiques semblables et surtout une même informalité, aucune d'existence juridique).
Enfin, j'ai dû renoncer à un troisième terrain, faute de temps pour réaliser une étude complète. J'ai donc fait le choix de comparer la coopération transfrontalière Alpi Marittime-Mercantour avec l'Espace Mont-Blanc.

[23] Ces deux derniers critères, bien que pris en considération dans la réflexion ne figurent pas dans le tableau afin de ne pas trop le complexifier.

Connaissance asymétrique des terrains et méthodologie

L'asymétrie est une des caractéristiques auxquelles le chercheur ne peut échapper sauf à n'avoir aucune connaissance préalable des cas comparés, ce qui est extrêmement rare (Hassenteufel 2000). Il convient de l'assumer et de savoir en tirer parti, d'abord dans la construction de la comparaison, mais aussi dans la mise en œuvre de la méthodologie de terrain.

En effet, de mon stage au sein de l'Espace Mont-Blanc, j'ai retiré une expérience singulière, ainsi que des informations capitales. J'ai ainsi eu accès à toutes les archives (documents, études, comptes-rendus de CTMB, de réunions depuis 1986, et coupures de presse archivées et classées), qui m'ont permis de m'imprégner et de comprendre l'évolution de la coopération. J'ai assistée aux réunions de projets dans le cadre du Plan Intégré Transfrontalier, j'ai été invitée aux Conférences Transfrontalières ainsi qu'à différents évènements. J'ai donc côtoyé de près les acteurs de la coopération transfrontalière avant d'adopter une posture différente de recherche. Cette expérience a clairement été déterminante pour organiser ma phase de recherche sur le terrain. Je disposais d'un carnet d'adresse bien fourni, qui m'a permis de gagner du temps pour la prise de rendez-vous. J'ai parfaitement assumé mon changement de statut (de stagiaire à chercheuse), même si celui-ci n'a sans doute pas été saisi par tous mes interlocuteurs. Pour certains, je suis probablement restée l'étudiante de l'Espace Mont-Blanc. D'autre part, la proximité géographique des universités me permettait de me rendre régulièrement (au moins dans les premiers temps de la recherche) sur le terrain pour suivre l'actualité transfrontalière et ainsi discuter de manière informelle avec les acteurs. Cette démarche n'était pas envisageable pour Alpi Marittime-Mercantour, situé trop loin pour me rendre à des évènements ponctuels d'une part, et d'autre part je n'ai pas pu nouer de contacts suffisamment proches avec les élus pour le faire. Le Parc National du Mercantour aurait pu trouver un intérêt à ma présence régulière, mais les termes de celle-ci n'étaient pas clairs et risquaient de mettre en péril un travail d'approche délicat des élus, notamment ceux opposés au parc. J'ai préféré me tenir à distance du parc français afin de ne pas entamer ma crédibilité et mon objectivité supposée auprès des acteurs locaux. Mon statut universitaire et mon rattachement à l'Université de Genève étaient, aux yeux de certains, gages de neutralité et d'indépendance. J'ai ainsi essuyé très peu de refus pour mes demandes d'entretien auprès des maires des communes. Certains ont même contribué activement à ma venue, en me mettant à disposition un hébergement à titre gracieux, sans contrepartie.

Sur la base de cette expérience de stage, des notes et documentations récoltées, j'ai formulé un certain nombre d'hypothèses, qu'il m'a fallu vérifier. J'ai donc utilisé le carnet d'adresses constitué pour me lancer dans des entretiens semi-directifs. J'ai rentabilisé ma présence effective et continue sur le terrain grâce à une prise de rendez-vous efficace. J'ai contacté tous les maires ; syndics et présidents de communes de l'Espace Mont-Blanc ; les techniciens de la coopération, en général des salariés des

structures porteuses de la coopération à différents niveaux (local, départemental, régional et cantonal) ; puis des partenaires, afin de les rencontrer formellement. Ma grille d'entretien était légèrement différente en fonction du type d'acteur rencontré et de son passif avec l'Espace Mont-Blanc. En général, je me faisais narrer l'histoire de la coopération, puis j'insistais sur l'implication de la personne dans la coopération et je passais à des questions plus précises en fonction de la qualité de la personne et de ses fonctions. La proximité avec certains d'entre eux a fait que parfois les entretiens n'étaient plus très académiques (je m'éloignais de ma grille) mais néanmoins forts instructifs pour ma recherche. J'ai écouté et partagé certaines anecdotes ou des souvenirs, recueillis des confidences, qui en disent long sur la gouvernance, les relations interpersonnelles fondamentales pour construire une coopération transfrontalière durable.

Au total, ce sont 38 entretiens semi-directifs formels, enregistrés qui ont été effectués entre novembre 2013 et avril 2014. Les premiers entretiens ont été intégralement retranscrits. Par choix face à la durée des entretiens, souvent très longs, surtout lorsque je connaissais préalablement les personnes, j'ai préféré prendre des notes et les compléter a postériori avec l'enregistrement. Mes nombreux allers-retours ont été l'occasion de compléter les entretiens par des échanges informels. Ma connaissance du terrain a permis un gain de temps considérable car des liens de confiance préexistaient, ce qui a certainement conduit les acteurs à se livrer plus facilement, notamment lors de discussions informelles.

L'étude du second terrain Alpi Marittime-Mercantour a demandé davantage de préparation et d'organisation, dans la mesure où il s'agissait d'une découverte complète. Je me suis rapprochée d'universitaires à Nice ; l'un d'eux m'a dressé un portrait général du territoire et m'a aidé à organiser une première phase de terrain en novembre 2013 à Nice. Après avoir contacté et rencontré les personnes ressources du Parc National du Mercantour à Nice, j'ai très vite compris le fonctionnement du territoire et les difficultés pour le parcourir en hiver, notamment du fait de la fermeture des cols. J'aurais pu décider de prendre en rendez-vous avec les principaux acteurs français à Nice, puisque la très grande majorité travaille dans cette ville. J'ai, cependant, préféré sillonner le territoire à la rencontre des élus, techniciens (gardes-moniteurs, animateurs), des habitants, afin de comprendre les enjeux, de m'imprégner le plus possible du territoire, de ses besoins, ses contraintes, ses liens avec la métropole niçoise. Vivre même quelques jours hors saison dans les villages a été une expérience riche en enseignement. Je me suis faite repérer très rapidement à cause des plaques d'immatriculation de mon véhicule. Ma présence suscitait de la curiosité, j'en ai fait un atout pour engager la conversation avec les commerçants, les personnels d'office du tourisme que je fréquentais pour les informations locales et la connexion wifi. C'était aussi une façon de démontrer mon intérêt et ma motivation sur le terrain. Ce périple a duré environ deux mois, quelques jours de repérage en novembre 2013, puis de fin mars à mi-mai 2014. Durant cette courte période, je n'ai pas eu l'occasion de participer

à des réunions transfrontalières, car nous étions dans une phase d'entre-deux, le PIT était terminé, il fallait clôturer les comptes et commencer à penser aux prochains projets. L'entrée par les Parcs m'a permis de rencontrer les relais locaux (garde-moniteurs et chargés de missions dans les différents secteurs du Parc National du Mercantour). Comme pour l'Espace Mont-Blanc, j'ai contacté l'ensemble des maires et syndics de commune. L'entrée par la culture s'est révélée complémentaire à celle de l'environnement. Les conservateurs du patrimoine français et italiens constituent un réseau particulièrement intéressant du point de vue de la coopération transfrontalière. Ils ont été précieux pour rencontrer les acteurs non institutionnels mais aussi pour organiser matériellement le terrain. Au final, 44 entretiens semi-directifs ont été réalisés selon des modalités similaires premier terrain. Les questions ont été adaptées aux spécificités du territoire ainsi qu'aux différents types d'acteurs. Mes questions étaient plus « innocentes », moins directes. Tout au long de ce terrain, j'ai avancé à tâtons, en recueillant les pièces d'un puzzle, qui s'est construit progressivement et révélé seulement après un retour réflexif.

La démarche comparative (avec l'Espace Mont-Blanc) était clairement affichée auprès des interlocuteurs, pour susciter de la curiosité, parfois même pour lever les doutes ou hésitations des acteurs. En effet, certains ne comprenaient pas bien l'enjeu et craignaient que les informations soient transmises au Parc National du Mercantour. J'ai intégré cette méfiance et parfois défiance dans mon abord, parfois j'ai laissé longuement la personne interrogée parler du parc avant de réorienter mes questions vers la coopération transfrontalière. Certaines fois, rares heureusement, je ne suis pas parvenue à mes fins car le ressentiment était trop fort ou la personne n'était pas au fait du transfrontalier et recentrait inexorablement son propos sur le Parc du Mercantour. Cette phase de terrain a été relativement intense de par les kilomètres parcourus (autour de 3000), mais aussi la richesse des rencontres et surtout la découverte de vallée si différentes.

En Italie, j'ai adopté deux postures linguistiques différentes. Dans la Vallée d'Aoste, qui revendique le français comme langue maternelle, les entretiens ont été réalisés en français puisque les personnes interrogées étaient toutes bilingues à l'exception d'une seule. Du côté de l'Argentera et de la vallée Stura, le franco-provençal est encore très parlé. J'ai adopté la convention de travail de la coopération transfrontalière Alpi Marittime-Mercantour à savoir chacun s'exprime dans sa langue. La majorité des personnes rencontrées s'est donc exprimée en italien, sauf deux personnes qui ont préféré me répondre en français. Certains entretiens se sont déroulés dans les deux langues en fonction des sujets. Cette facilité à manier les deux langues, sur le versant italien, m'a démontré que la langue n'était clairement pas un obstacle majeur à la coopération transfrontalière sur ce territoire.

Des entretiens plus généraux ont été menés en dehors des terrains, auprès d'acteurs de différents niveaux, principalement institutionnels pour diversifier les points de vue et

prendre du recul sur la gouvernance transfrontalière. Les personnes rencontrées ont exprimé un positionnement plus distancié et pour certains ont livré leur analyse sur la coopération transfrontalière en général. Ces entretiens avaient aussi pour objectif d'enquêter sur le fonctionnement des programmes européens de coopération transfrontalière (Interreg A) et sur la mise en œuvre des politiques européennes. Ils ont été déterminants pour la compréhension globale de la gouvernance transfrontalière, notamment des liens verticaux. Certains entretiens n'ont été que partiellement enregistrés, les personnes ne souhaitaient pas être reconnues et demandaient l'anonymat. Pour cette raison, aucune liste nominative des personnes rencontrées ne figurera en annexe, cependant les noms de certaines personnes incontournables dans les coopérations seront cités. Leur positionnement est clairement affiché, ce sont des personnes publiques, souvent élues ou alors qui représentent une institution. En revanche, lorsqu'elles expriment un point de vue plus personnel, ou révèlent les coulisses du transfrontalier dans un cadre informel, leur nom ne sera pas cité pour préserver mes sources et ne pas briser la confiance accordée. De même, lorsque les personnes ont accepté de me rencontrer mais expriment des réticences, ou que leurs propos pourraient les exposer vis-à-vis de leurs fonctions dans la coopération, j'ai préféré anonymiser les propos.

Les entretiens semi-directifs réalisés sont relativement longs car j'ai pour habitude de laisser les personnes s'exprimer longuement sur leur parcours individuel dans la coopération transfrontalière. L'objectif étant de les amener à non pas raconter l'histoire de la coopération transfrontalière mais bien leur expérience personnelle au travers d'anecdotes, des projets auxquels ils ont participé. Cela nécessite parfois un temps de mise en confiance afin que les personnes abandonnent leur statut formel et sortent du cadre d'un entretien classique. Il s'agit parfois de convaincre des personnes échaudées par une expérience difficile de coopération de la raconter. Ces personnes ont tendance à ne pas vouloir témoigner parce qu'elles ont peur d'être de mauvais exemple, or ce sont pour moi des cas particulièrement heuristiques. Chaque personne interrogée apporte sa part de compréhension en éclairant une question, une thématique précise. C'est pour moi, le seul moyen de comprendre la gouvernance et le fonctionnement réel de la coopération transfrontalière. C'est en écoutant, en posant des questions relativement innocentes, parfois naïves que je récolte les informations qui mises bout à bout permettent de construire un matériau solide de travail. En multipliant les entretiens avec plusieurs acteurs d'une même catégorie, j'ai ainsi confronté les sources et procédé à des vérifications nécessaires, car il arrive très rarement que des acteurs tentent de me manipuler ou tout du moins d'orienter mon travail. La grille d'entretien est donc adaptée à chaque personne en fonction des éléments qu'elle est en mesure de m'apporter. D'un terrain à l'autre les enjeux sont différents, d'une catégorie d'acteurs à l'autre les thématiques abordées sont aussi différentes. L'adaptation est le maître-mot, on ne pose pas les mêmes questions à un chargé de mission ou à un garde-moniteur, qu'à un maire ou à un député.

Au final, 93 entretiens formels sont comptabilisés. J'ai fait le choix de ne pas compter en double un entretien avec deux personnes d'un même service, excepté si ceux-ci se sont exprimés séparément, en ce cas leur propos peut être différencié et individualisé. En règle générale, je privilégie dans la mesure du possible, des entretiens individuels afin de ne pas dériver sur une discussion entre les personnes dans laquelle il devient plus difficile pour moi de diriger ou plus exactement d'orienter l'entretien vers les problématiques à explorer. Je n'ai pas non plus intégré dans ce décompte les entretiens informels réalisés « à la sauvette » après une réunion, ou par téléphone, parce que les conditions n'étaient pas réunies (enregistrement et grille d'entretien) et surtout que les personnes n'avaient pas conscience d'être interrogées dans le cadre d'une recherche. Néanmoins ces discussions sont souvent source d'informations précieuses, car ce sont des réactions recueillies sur le vif sans filtre. En outre, comptabiliser ces interviews officieuses aurait fossé le tableau final car certaines personnes auraient été comptées plusieurs fois. D'ailleurs, je n'ai pas compté deux fois, des personnes interrogées plusieurs fois dans un cadre formel. Sur les deux terrains, j'ai eu la chance de pouvoir réinterroger les personnes ressources. J'ai ainsi éclairci certains points, demandé des précisions sur d'autres et constater, que parfois avec le temps, leurs points de vue avaient pu légèrement évoluer.

J'ai aussi réalisé pendant ma thèse une recherche sur la liminalité à Vallorcine, dans le cadre de travaux du groupe de recherche pluridisciplinaire du Labex ITEM sur la liminalité. Ces 19 entretiens ont été enregistrés et analysés afin de mettre en évidence différents types de discours sur les rapports individuels et collectifs à la frontière. Ce travail a bien entendu enrichi indirectement mon travail de thèse.
Par deux fois (en 2015 et en 2016), j'ai accompagné des étudiants en Master de développement territorial[24] pour des travaux exploratoires et ou des commandes dans l'Espace Mont-Blanc. J'ai donc participé aux séminaires et rendez-vous sur le terrain aux côtés des étudiants. Leurs questionnements très larges m'ont ouvert à d'autres aspects que ceux de la gouvernance stricte, avec la rencontre d'autres types d'acteurs.

[24] MDT de l'Université de Genève.

Type d'acteurs	Espace Mont-Blanc	Alpi Marittime-Mercantour	Hors terrain	Total
Salariés des coopérations	13	14	7	34
Partenaires publics	5	3	1	9
Partenaires privés	1	0	0	1
Elus	18	19	2	39
Salariés et élus	0	3	0	3
Associatifs	1	3	0	4
Autres	0	2	1	3
Total	38	44	11	93

Tableau 2 : Répartition des entretiens

Le tableau ci-dessus présente la répartition des entretiens sur les différents terrains et par catégorie d'acteurs. On note une très forte surreprésentation des salariés des coopérations transfrontalières et des élus. En effet, les premiers sont aux premières loges et en quelque sorte incontournables. En revanche, l'implication des élus est variable, leur discours est important et révélateur car il donne un indice sur l'intégration transfrontalière de leur commune. Si tous les édiles communaux ont été sollicités par le biais des services communaux, tous n'ont pas donné suite. La période d'enquête n'était pas très propice sur le versant français avec les élections municipales de 2014 à venir ou tout juste passées. Certains élus sortant ne souhaitaient pas s'exprimer et d'autres nouvellement élus n'étaient pas très au fait du dossier transfrontalier et n'ont pas donné de suite favorable à ma demande. Des élus des conseils généraux (en France), régionaux pour la Vallée d'Aoste et le Piémont ont été interrogés. Pour la partie française, plusieurs services de l'Etat (préfecture et SGAR) ont été sollicités et ont répondu à mes questions sous couvert d'anonymat pour certains, preuve que le transfrontalier constitue un enjeu majeur pour l'Etat, et que mes questions pouvaient déranger.

Ce tableau montre aussi un déficit d'entretiens pour les partenaires[25] autres que publics. Les porteurs de projets sont dans notre cas, à de rares exceptions près, des porteurs publics, notamment des communes. Une étude spécifique leur a été consacrée. Ce déficit s'explique par le fait que ceux-ci sont souvent localisés en dehors de terrains. L'enquête ayant été réalisée après la phase de réalisation des projets, ceux-ci n'interviennent plus et sont diversement intéressés et impliqués dans le transfrontalier.

[25] Le terme de partenaire est problématique car il est employé pour désigner ici un acteur prenant part à un projet, mais nous verrons plus tard que dans le jargon d'Interreg, le terme désigne uniquement les parties officiellement désignées comme porteuses du projet.

Enfin j'ai profité de ma présence sur le terrain pour poser quelques questions aux habitants, professionnels que je rencontrais au gré de mes déplacements et de mon quotidien. J'ai ainsi pu me saisir, en différents lieux, de leurs préoccupations et découvrir des enjeux transfrontaliers passés sous silence par les élus ou les acteurs de la coopération transfrontalière. Cela était particulièrement important dans les Alpes-Maritimes, territoire que je ne connaissais pas préalablement. Des contacts universitaires m'ont aussi permis de comprendre plus rapidement la sociologie singulière des élus du département des Alpes-Maritimes, mais aussi de comprendre le fonctionnement de ce territoire afin de saisir les conséquences potentielles en transfrontalier. J'ai aussi réalisé des entretiens moins ciblés dans les Alpes Maritimes, avec notamment des acteurs associatifs, qui m'ont aidé à mieux contextualiser la frontière, le rapport à la frontière dans une perspective historique. J'ai pris le temps de visiter et de me laisser guider en écoutant le récit d'historiens passionnés, afin de combler mes lacunes sur l'histoire régionale et aussi de prendre conscience des spécificités locales. Tout ceci m'a permis d'adapter mes questions au fil des entretiens.

La méthodologie est essentiellement basée sur des observations de terrain, de nombreux entretiens, mais aussi une participation active sur le territoire de l'Espace Mont-Blanc. Cette participation s'inscrit dans la continuité de mon implication personnelle et professionnelle sur le territoire antérieure au travail doctoral. Indéniablement, ceci fut un atout considérable pour mon travail, mais cela a aussi impliqué un retour réflexif sur mon rapport au terrain. Trop de proximité pouvait nuire à ma capacité d'analyse. Comment conserver un esprit critique lorsqu'on a été au cœur de la coopération, lorsqu'on a eu connaissance de faits restés dans l'ombre ? Comment maintenir une distance juste avec les acteurs, lorsqu'on les a fréquentés dans un cadre professionnel et parfois dans un cadre personnel ? Comment ne pas tomber dans l'empathie jusqu'où tomber dans l'empathie ? Finalement, je n'ai pas trouvé de réponse précise à ces questions, j'ai suivi mon instinct et je me suis adaptée à chaque situation, en essayant de revêtir l'habit de la chercheuse et de placer la personne dans la peau du sujet d'étude malgré le tutoiement par exemple. La distanciation s'est opérée naturellement avec l'exploration du second terrain inconnu, puis le retour à l'université et le long travail d'analyse pendant lequel je me suis éloignée du terrain. L'exploration du second terrain, inconnu pour moi et peu étudié dans la littérature, présentait un risque : celui de calquer un cadre de pensée prédéfini ou d'utiliser les mêmes schémas explicatifs. Ce risque et cette angoisse se sont éloignés au grès de mes pérégrinations dans les vallées des alpes maritimes françaises et italiennes. L'assemblage de divers éléments : la découverte à la fois de l'espace contraint par l'expérience (les longs trajets, les visites de villages déserts la semaine hors saison touristique), la compréhension du système politique très singulier du département Alpes Maritimes, les nombreuses rencontres, ont ôté mes doutes et m'ont offert un nouveau cadre d'analyse.

Les entretiens formels ont tous été enregistrés, mais leur longueur (en moyenne une heure et demie jusqu'à trois heures) et leur nombre ont rendu tout éventuel travail de retranscription quasi-impossible sans aide extérieure. De plus, l'analyse textuelle n'était clairement pas la méthodologie privilégiée pour leur traitement car la coexistence de deux langues complexifiait encore le processus et surtout les problématiques ne justifiaient pas son recours pour une analyse de discours par occurence. Parallèlement, j'avais pris beaucoup de notes pendant les entretiens, ce qui m'assurait une trame pour une réécoute partielle en fonction des besoins. Certains entretiens très importants pour le travail d'analyse ont été partiellement retranscrits, alors que d'autres ont été simplement réécoutés. Certains, très peu intéressants (contenu faible mais néanmoins fort instructif pour construire une analyse globale ont simplement été archivés). Chaque entretien a été répertorié dans un tableau Excel avec des renseignements précis : nom, qualité de la personne interrogée, type d'acteur (renvoi vers les catégories formulées dans le chapitre 3 pour l'analyse de la gouvernance transfrontalière), échelon (politique ou administratif), date, lieu, informations clés (mots clés) et éventuellement des commentaires. Finalement ce tableau ne m'a pas beaucoup servi, car il n'est que la synthèse de mes notes manuscrites couchées sur mes carnets de terrains, qui sont donc linéaires et que j'ai lues et relues en me remémorant à chaque fois les lieux, les ambiances, les conditions météorologiques et d'infinis détails, qui rendent cette matière unique et très personnelle. Ces carnets sont précieux et pendant longtemps je ne m'en suis pas séparée, ils étaient toujours à portée de main et de stylo sur le terrain, au bureau, à la maison.

Analyse de la littérature grise et analyse de réseau de porteurs de projets fondée sur la base de données des projets Interreg

Si les nombreux entretiens constituent une source privilégiée, ce n'est bien évidemment pas la seule. L'enquête de terrain a été l'occasion de récolter de nombreux documents qui ont été analysés. Dans les archives de l'Espace Mont-Blanc, j'ai pu consulter et photocopier tous les procès-verbaux de CTMB depuis sa création, ainsi que de nombreux documents de communication. Ceux-ci donnent une vision institutionnelle formelle, permettant de retracer l'évolution de l'Espace Mont-Blanc. En pratique, j'avais déjà exploré les archives françaises de l'Espace Mont-blanc lors de mon stage, alors je suis allée fouiller en Suisse et en Italie pour compléter mes notes précieusement conservées. Du côté des Parcs, les ressources documentaires à dispositions étaient davantage portées sur la protection, les espèces protégées, j'ai trouvé très peu de lecture en rapport direct avec mon objet. J'ai, cependant, consulté plusieurs rapports et mémoires de recherche dont certains abordaient la coopération ou comparaient les deux parcs français et italien. Les documents de communication à destination du grand public sont plus récents que dans le premier cas, car je n'ai pas eu

accès aux archives des deux Parcs. J'ai aussi collecté des documents relatifs aux PIT, aux projets et actions, ayant sensiblement la même forme pour les deux coopérations. Les principales sources classées par catégories sont listées dans le tableau ci-dessous.

	EMB	**AMM**	**Général**
Gouvernance et coopération	Entretiens semi-directifs Participation aux réunions de projets, manifestations publiques Participation aux concertations Documents de communication Archives (comptes rendus de réunion, courriers depuis la création)	Entretiens semi-directifs Documents de communication Littérature grise	Base de données projets Interreg IVA Rapports Livre blanc
Innovation transfrontalier	Entretiens semi-directifs Documents de communication	Entretiens semi-directifs Documents de communication	Programmes Alcotra Documentation relative aux politiques publiques, européennes, nouvelle politique régionale (suisse)

Tableau 3 : Liste des sources par terrain

Les partenaires de projets des coopérations transfrontalières ont fait l'objet d'une étude quantitative avec la constitution d'une base de données. L'ensemble des projets financés par Interreg France-Italie et France-Suisse a été extrait de la base de données Interreg A 2007-2014[26]. Ensuite une sélection des projets menés dans le cadre des deux coopérations a été opérée. Une seconde sélection de projets réalisés sur ces mêmes territoires en lien avec les institutions transfrontalières a été ajoutée. L'objectif était de faire apparaître des liens et surtout de mettre en évidence des caractéristiques, qui n'étaient pas immédiatement visibles, ou d'en confirmer certaines. Les

[26] Nos deux coopérations transfrontalières sont financées par ces deux fonds pour la période 2007-2014.

informations tirées de cette base de données ont été traitées statistiquement et sont restituées sous forme de graphiques et de cartes dans le chapitre 3.

Pour les questions relatives à l'innovation, à la « bonne gouvernance » et au traitement de la question montagnarde, je me suis intéressée au contenu des politiques publiques européennes en matière de cohésion sociale et territoriale et aux politiques suisses en particulier à la mise en œuvre de la Nouvelle Politique Régionale ainsi qu'au projet de territoire de la Confédération. La comparaison des contenus et des modalités de mise en œuvre permet de comprendre les enjeux actuels des espaces transfrontaliers de montagne en termes de financement de leurs projets et donc de cadres et des logiques d'action. La réalisation de ce travail en cotutelle entre les universités de Grenoble et de Genève m'a conduite à travailler en Suisse avec des experts sur des questions de montagne et de développement territorial en particulier en montagne. Par conséquent, cette expérience couplée à celle d'un Master en droit français de la montagne m'amène à une comparaison poussée du traitement de la montagne en politique suisse et française, sans pour autant exclure le cas italien (chapitre 4).

En outre, les réformes territoriales qui agitent l'Italie et la France ces dernières années sont autant de pistes supplémentaires à explorer pour comprendre l'évolution spatiale des deux coopérations transfrontalières. Cependant, ma connaissance du droit et du contexte politico-administratif italien est bien plus restreinte que pour les deux autres Etats qui me sont bien plus familiers. Par conséquent, les analyses relatives aux réformes italiennes ne pourront être du même niveau que pour la Suisse et la France.

L'apport de cette thèse de géographie tient aussi à ma qualité de juriste, qui m'a menée naturellement à chercher dans l'analyse et la comparaison des textes juridiques (nationaux, régionaux, européens, mais aussi dans les conventions) de nouvelles pistes, de nouvelles réponses aux problématiques soulevées. La forme des Etats (unitaire ou composé), leur organisation juridique et administrative conditionnent l'action sur le territoire et ont des conséquences inéluctables sur les coopérations transfrontalières. Cet aspect est souvent négligé dans les analyses de géographes. Dans le cadre de mon stage de Master, j'avais étudié les différentes possibilités d'institutionnalisation de l'Espace Mont-Blanc et j'avais considéré plus particulièrement l'outil européen du GECT sur lequel nous reviendrons ensemble dans le chapitre 5. La méthodologie utilisée est très « orthodoxe ». Je me suis basée sur l'étude des sources juridiques classiques provenant de France, d'Italie et de Suisse mais aussi du niveau européen, en les comparant lorsque cela était nécessaire (chapitre 2). Les sources sont facilement

accessibles sur différents sites internet[27]. En droit, il existe différents types de sources propres à chaque domaine juridique (ici la coopération transfrontalière ou encore le droit des collectivités locales) mais aussi à chaque Etat. L'ordonnancement du droit interne est spécifique à chaque Etat et dépend de son organisation étatique. Pour simplifier, on retiendra trois grandes catégories de sources : la Constitution étatique (qui regroupe les Constitutions fédérales et celles des Etats fédérés), les lois (fédérales ou cantonales ou régionales en Italie et communales en Suisse) et les règlements (adoptés souvent en application des lois), à cela s'ajoute la jurisprudence[28] issue des tribunaux (peu utilisée dans le domaine transfrontalier) et la doctrine[29]. Le droit européen au sens strict est issu du Conseil de l'Europe, il a été décisif dans le développement de la coopération transfrontalière comme nous le verrons dans le chapitre 5 avec la Convention-cadre de Madrid. En parallèle, le droit l'Union européenne (traités, règlements et directives) s'est considérablement développé dans de nombreux domaines y compris dans le transfrontalier. Le droit contractuel ou conventionnel[30] est aussi une source privilégiée du droit régissant la coopération transfrontalière.

Ces sources citées précédemment constituent le socle du droit dur (*hard law*) mais à côté un droit dit souple (*soft law*) se développe et tient une place particulièrement importante en matière de coopération transfrontalière. Le *soft law* prend la forme, dans les coopérations transfrontalières, de différents actes de programmation stratégique (plan, schéma, charte, stratégie). *« Les actes du soft law se distinguent des actes conventionnels à caractère contraignant du droit international par le fait qu'ils n'ont pas nécessairement ni immédiatement un caractère juridique, et par conséquent, ne sont pas forcément contraignants »* (Chatzistavrou 2005). Les actes pris dans le cadre du *soft law* n'ont pas de caractère normatif, il s'agit souvent d'engagements programmatiques. Ils sont dépourvus de caractère contraignant, par conséquent leur inexécution n'est pas sanctionnable[31]. Si la portée juridique est faible, la portée de l'engagement moral et / ou politique des parties n'est pas négligeable d'où un succès au niveau international et un développement croissant. Le développement du *soft law*

[27] Légifrance pour la législation nationale française : https://www.legifrance.gouv.fr/, Normattiva pour la législation italienne : http://www.normattiva.it/, Swisslex pour la Suisse www.swisslex.ch et le site du Canton du Valais : Canton du Valais : https://www.vs.ch/. Pour la législation européenne : http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=fr.

[28] La jurisprudence n'a pas le même poids dans chaque système juridique.

[29] La doctrine est l'opinion exprimée par des professeurs de droit, praticiens du droit dans des ouvrages ou des revues qui commentent l'état du droit actuel ou son évolution.

[30] Il s'agit d'un engagement entre plusieurs parties qui confère des droits ou des obligations.

[31] Aucune partie, ni aucun individu ne peut se prévaloir s'en prévaloir devant un tribunal.

est tel qu'il est devenu aujourd'hui incontournable et qu'il nécessite que l'on s'intéresse de près aux conséquences de ces actes notamment sur le territoire (chapitre 6).

Stratégie de restitution comparative

La comparaison des deux coopérations transfrontalières Alpi Marittine-Mercantour et Espace Mont-Blanc occupe une place transversale dans ce travail de recherche. Elle a animé la recherche depuis le commencement jusque dans les modalités de restitution. Exceptée pour la présentation des terrains, les résultats seront systématiquement présentés de manière comparée. Les démonstrations et exemples seront choisis dans la mesure du possible dans l'une et l'autre des coopérations. Cette posture est rendue possible par les caractéristiques très similaires des deux terrains, mais aussi pas leurs différences et spécificités.

	Espace Mont-Blanc	Alpi Marittime-Mercantour
Début de la coopération	1986 : refus du Parc international 1991 : création CTMB	Années 80 : réintroductions, comptages 1987 : jumelage
Structure porteuse de la coopération transfrontalière	Conférence transfrontalière Mont-Blanc	PN Mercantour, PN Alpi Marittime GECT AMM
Territoire	A priori défini depuis l'origine, mais en réalité mouvant au gré des projets	GECT : 2 Parcs, mais problème d'adhésion des communes françaises au PNM, projet de classement UNESCO : territoire beaucoup plus vaste
Institutionnalisation	Etudes depuis les années 2000. Projet de GECT depuis 2010	GECT créé en 2013
Acteurs principaux de la coopération transfrontalière	Elus, les collectivités territoriales, des acteurs privés, société civile	Les salariés des Parcs, des collectivités territoriales qui financent, élus
Thématiques de coopération	Environnement, transport, éducation, tourisme, développement durable, social, communication	Environnement nature sans frontière, préservation et mise en valeur de la biodiversité, développement touristique et économique
Financement de la coopération transfrontalière	Alcotra + Interreg Fr-Ch Plan Intégré Transfrontalier	Alcotra Fr-It Plan Intégré Transfrontalier
Gouvernance	Formel : CTMB, secrétariat Informel : réunions, rapports interpersonnels	Formel : GECT Informel : réunions, échanges
Contexte politique	France : réforme des collectivités territoriales, décentralisation, élections municipales en 2014 Italie : élections régionales. Autonomie de la RAVA, rapports avec Rome Suisse : le transfrontalier n'est pas soumis aux mandats politiques Votation du 9/02/14 contre l'immigration de masse	Italie : Situation politique compliquée en Piémont France : relations complexes entre la côte et l'arrive pays (Influence de la métropole Nice-côte d'Azur.) Réforme des CT. Différences entre les Parcs : pas le même degré de protection, ni les mêmes moyens, pas les mêmes fonctions.

Tableau 4 : critères initiaux de comparaison

Le tableau présenté ci-dessus expose les critères principaux de comparaison mis en évidence au début de la recherche. Ils constituent la pierre angulaire de la présente comparaison. Au-delà des points communs, il esquisse les premières nuances et différences qui vont progressivement aider à bâtir la comparaison et produire ainsi les résultats. En France, le Parc National du Mercantour a vu le jour dans un contexte d'opposition très forte de la population et des élus locaux. On retrouve cette même contestation autour du Mont-Blanc. Après des négociations, l'Espace Mont-Blanc voit le jour avec des objectifs initiaux de protection de l'environnement mais aussi de développement à peine cachés. La volonté de coopérer est très clairement exprimée,

alors que du côté d'Alpi Marittime-Mercantour, elle n'est pas si évidente. L'histoire de la région, très différente, livrera une explication. Cette coopération sera très vite officialisée par le biais d'un jumelage, tandis que l'Espace Mont-Blanc se développera dans l'informalité faute d'outil juridique satisfaisant. Projet et volonté politique initiés par les élus qui s'opposent à un portage par les salariés des Parcs. Processus *bottom-up* face à un processus en apparence *top-down*. Les deux coopérations vont évoluer et se renforcer parallèlement à la mise en œuvre des politiques de cohésion européennes à destination des espaces périphériques et/ou spécifiques, parmi lesquels figure la montagne. Actuellement, leurs modalités de financement sont identiques, elles ont toutes deux utilisé l'outil PIT proposé par Alcotra lors de la dernière programmation 2007-2013. Dans ce cadre, leur gouvernance se ressemble. Toutes deux ont exprimé la volonté de créer un GECT, seule la coopération fortement institutionnelle représentée par les parcs y est parvenue à l'heure actuelle. Enfin, le contexte politique spécifique à chacune est aussi un élément intéressant à prendre en considération.

Comme cela a déjà été expliqué, la comparaison ne se limite pas aux deux terrains d'étude, elle s'étend aussi aux systèmes politiques, administratifs et juridiques des trois Etats en présence (France, Italie, Suisse). Dans la mesure du possible la comparaison sera tripartite, ou bipartite si cela est plus opportun sur la thématique concernée.

Proposition

Cette thèse propose une analyse comparative de la gouvernance transfrontalière de deux coopérations transfrontalières environnementales, montagnardes, en prenant comme période de référence la programmation Interreg 2007-2013. La gouvernance est ici envisagée en fonction des interactions entre ce qui relève du cadre légal et institutionnel (gouvernement et pouvoir) et des pratiques (formelles et informelles). Le tout est considéré dans un cadre spatio-temporel restreint permettant de se saisir du jeu d'échelles mais aussi des évolutions au cours du temps. La période de référence analysée est ainsi comparée à la gouvernance antérieure, mise en place depuis l'origine des coopérations.

Cette étude est centrée sur les acteurs, les liens tissés entre eux, sur le pouvoir entendu comme compétence mais aussi comme capacité d'influencer la prise de décision. Elle porte également sur les projets et actions menés par les acteurs en transfrontalier et leur évolution au cours du temps. Cette évolution est notamment mise en perspective avec l'évolution des politiques publiques de cohésion. Le positionnement scientifique critique vis-à-vis de l'innovation adopté implique de se pencher sur de nouvelles formes d'innovations sociales, intimement liées à la gouvernance.

Comme je l'ai déjà avancé, le lien entre la géographie et le droit se fait par le territoire. Cette thèse envisagera donc par l'entrée de la gouvernance les questions d'institutionnalisation et de territorialisation des coopérations transfrontalières.

Structure de la thèse

Les résultats de cette recherche obtenus par le biais d'une longue enquête de terrain auprès des acteurs transfrontaliers seront présentés dans deux parties distinctes. La première partie présente un cadrage général et se concentre sur la gouvernance alors que la seconde traite de l'innovation et des processus liés d'institutionnalisation et de territorialisation.

La première partie (Gouvernance environnementale transfrontalière de montagne) sera composée de trois chapitres. Le chapitre 1 (Etude de la gouvernance transfrontalière alpine : terrains et enjeux) présentera les deux territoires étudiés au travers de leurs enjeux spécifiques. L'accent sera mis sur l'évolution thématique des coopérations. Initialement environnementales, les actions ont progressivement évolué dans le champ du développement durable vers des actions d'ordre socio-économique. Cette évolution est à mettre en parallèle avec l'évolution des politiques publiques, qui sera traitée dans le chapitre 4 (Innovation sociale et montagne transfrontalière). Le chapitre 2 (Souveraineté, frontière et coopérations en montagne) dresse un tableau général de la littérature sur les frontières, en s'intéressant plus particulièrement aux fonctions de la frontière et au concept de frontière mobile (Amilhat-Szary et Giraut 2015) appliqué aux régions de montagne. J'essaierai de montrer que si la frontière a les mêmes fonctions en montagne que sur d'autres territoires, elle n'est pas considérée de la même façon par les habitants et les acteurs sur les deux terrains du fait de leur passé. L'histoire impacte directement les relations transfrontalières actuelles mais n'explique pas tout. Il convient aussi de considérer les points de passage d'un Etat à l'autre, sur ce point la comparaison est très féconde, mais aussi les spécificités politiques locales, notamment dans le département des Alpes-Maritimes. Dans la continuité, le chapitre 3 (La gouvernance transfrontalière en adaptation constante) présente les caractéristiques de la gouvernance transfrontalière. Ce chapitre-clé permet de décrire les principales caractéristiques de la gouvernance, à savoir l'informalité des relations interpersonnelles entre acteurs et le jeu de pouvoir multi-niveaux en perpétuelle évolution. Cette description de la gouvernance constituera en quelque sorte d'état des lieux à un instant « T » et servira de base pour démontrer les évolutions et innovations mises en évidence dans le cadre de ma recherche notamment dans les chapitres 4 (Innovation sociale et montagne transfrontalière) et 5 (Institutionnalisation des coopérations transfrontalières alpines).

La deuxième partie (Innovation sociale & processus d'institutionnalisation et de recomposition territoriale transfrontalière) se compose de trois chapitres qui se répondent. Dans le chapitre 4 (Innovation sociale et montagne transfrontalière), je démontrerai comment l'innovation a été placée au cœur de toutes les politiques publiques depuis le haut (politique européenne) et déclinée en-dessous jusqu'à en faire une condition des financements des projets transfrontaliers. Ce chapitre a aussi vocation à dresser un état de l'art sur les théories actuelles de l'innovation, qui ont glissé de l'innovation technologique vers l'innovation sociale, celle qui est au cœur même de la recherche. Plusieurs exemples d'innovations développées dans les projets transfrontaliers seront présentés.

Le chapitre 5 (Institutionnalisation des coopérations transfrontalières alpines) s'attache à montrer l'évolution du droit de la coopération transfrontalière dans le sens d'une institutionnalisation avec la mise à disposition de nouveaux outils tels que les GLCT et GECT qui sont appropriés et plébiscités par les coopérations transfrontalières. Le chapitre 6 (Recomposition territoriale des espaces transfrontaliers alpins) décrira et analysera les processus de recomposition territoriale à l'œuvre sur les territoires de coopération transfrontalière, en tenant compte de leurs spécificités mais aussi des réformes territoriales qui les impactent directement. Ce chapitre fera donc écho aux chapitres 1 (Etude de la gouvernance transfrontalière alpine : terrains et enjeux) et 2 (Souveraineté, frontière et coopérations en montagne) Puis nous ferons un saut d'échelle pour étudier le positionnement de ces coopérations à d'autres échelons, notamment avec leur projet de classement UNESCO ou encore leur insertion dans un jeu politique macro-régional.

1e Partie : Gouvernance environnementale transfrontalière de montagne

La coopération transfrontalière entendue comme l'action de faire ensemble au-delà des frontières, n'est pas une chose qui va de soi. Bien au contraire, la coopération est un acte qui se cultive, s'entretient et se développe au jour le jour. Jadis naturelle et fruit de pratiques individuelles ou collectives locales, elle s'est progressivement effacée, avant de renaître sous l'impulsion d'acteurs bien souvent extérieurs aux espaces frontaliers. Les motivations ont elles aussi évolué, les champs de la coopération se sont diversifiés malgré une complexification dans certains domaines.

En certains lieux, les guerres ont séparé momentanément ou plus durablement les populations des vallées voisines, qui ont malgré tout conservé leurs habitudes de vie transfrontalières, jusqu'à ce que la modernité se charge de les éloigner à nouveau (Amilhat-Szary, Beck, et Rouvière 2015). Autrefois nécessaire à la survie des populations locales montagnardes, la coopération se reconstruit progressivement selon des règles nouvelles, qui évoluent en permanence. Elle fait intervenir de nouveaux acteurs dans des domaines de plus en plus variés.

Deux faces du transfrontalier coexistent aujourd'hui sur les territoires de montagne, celle traditionnelle de gestion commune des thématiques environnementales, de développement local et celle que l'on peut qualifier de plus ou moins artificielle qui consiste à profiter des fonds européens destinés à la coopération (Interreg) pour financer des projets. Cette seconde facette fait cependant partie du jeu européen et permet aussi d'atteindre des objectifs européens. Certaines collaborations débouchent sur des relations transfrontalières stables alors que d'autres disparaissent sitôt le projet terminé.

La coopération est ainsi devenue transfrontalière et plus seulement frontalière. Le préfixe « trans » a son importance, il fait état du dépassement de la frontière entendue comme limite de l'Etat. L'emploi du terme « transfrontalier » plutôt que celui de « frontalier » est extrêmement révélateur du rapport actuel à la frontière, qui a considérablement évolué notamment depuis la seconde moitié du XXe siècle et plus encore depuis les années 90. De ce changement, il sera évidemment question dans cette première partie, qui a vocation à faire un état des lieux de gouvernance transfrontalière dans les Alpes. Le rôle et la perception de la frontière sont les éléments clés pour comprendre la gouvernance. En effet, les formes de coopération et donc de gouvernance diffèrent et dépendent du rôle de la frontière au niveau local et surtout national et européen. Ces nouvelles formes de coopération interrogent le rapport à l'autre, supposent une nouvelle forme d'altérité, qui a des incidences directes sur le territoire (Fourny et Crivelli 2003). Dans cette première partie, nous nous intéresserons aux conséquences de cette nouvelle altérité dans les rapports entre les différents acteurs des coopérations. La question des conséquences sur le territoire sera abordée dans la deuxième partie.

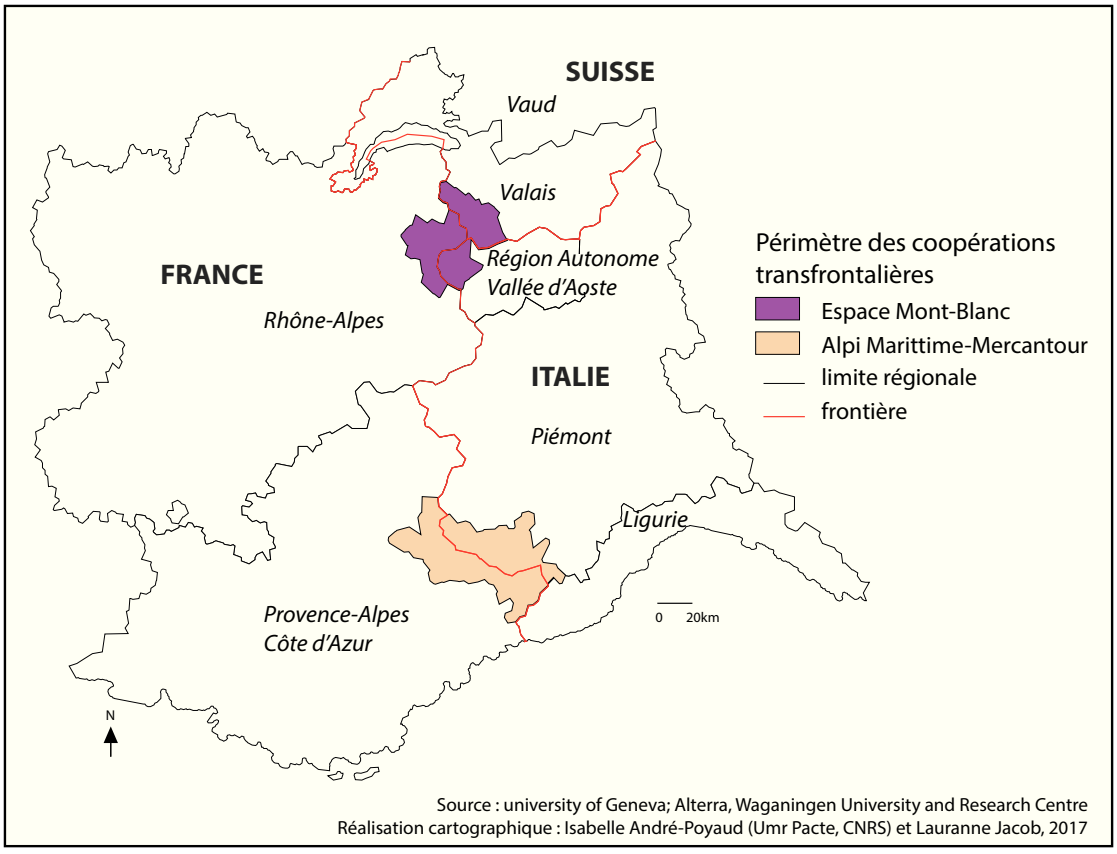
Chapitre 1 : Etude de la gouvernance transfrontalière alpine : terrains et enjeux

Ce premier chapitre a pour objectif la présentation les deux terrains de recherche retenus, la description de leurs spécificités et intérêts propres afin de pouvoir présenter leur gouvernance et répondre à la question de l'innovation dans la gouvernance transfrontalière. C'est aussi le moment de présenter les enjeux environnementaux au cœur de la coopération transfrontalière, du moins à l'origine, car nous verrons par la suite que les objectifs ont quelque peu évolué. Nous monterons, que ces deux terrains sont parfaitement représentatifs des territoires de montagne et qu'ils remplissent les fonctions assignées aux espaces périphériques à haute valeur environnementale. Dans un cas comme dans l'autre, la protection de l'environnement a été l'élément initiateur des coopérations transfrontalières actuelles.

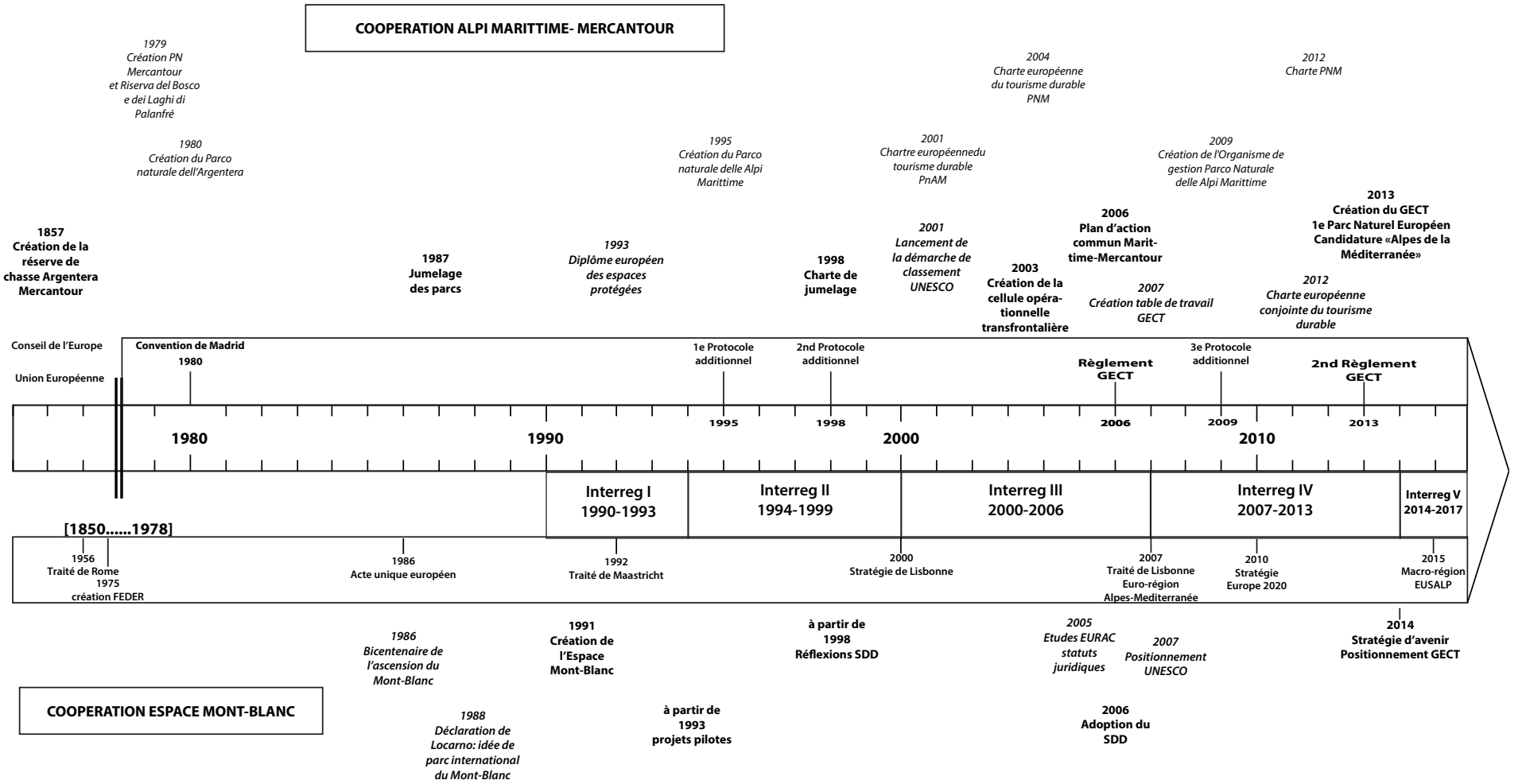
Enfin, nous montrerons que la montagne est à la fois un cadre et un objet de recherche, mais qu'une définition générale est impossible tant l'objet est multiforme.
Ce premier chapitre très descriptif s'appuie sur des sources variées : récits, ouvrages, archives, plaquettes de présentation, sites internet. Le but est de mettre en perspective les deux cas d'étude tout en ayant conscience de leurs spécificités.

La carte n°1 permet de visualiser la localisation les deux terrains de recherche. Les périmètres des coopérations sont ceux généralement utilisés pour la communication. L'échelle ne permet pas une précision suffisante pour tirer d'autres informations que la localisation des deux coopérations.

La frise chronologique ci-après a vocation à présenter l'historique des coopérations transfrontalières Alpi Marittime-Mercantour et Espace Mont-Blanc depuis la naissance des Parcs jusqu'en 2015. Sa forme permet de comparer les grandes étapes de chacune et de se référer aux dates européennes marquantes.



Carte 1 : Localisation des terrains de recherche.



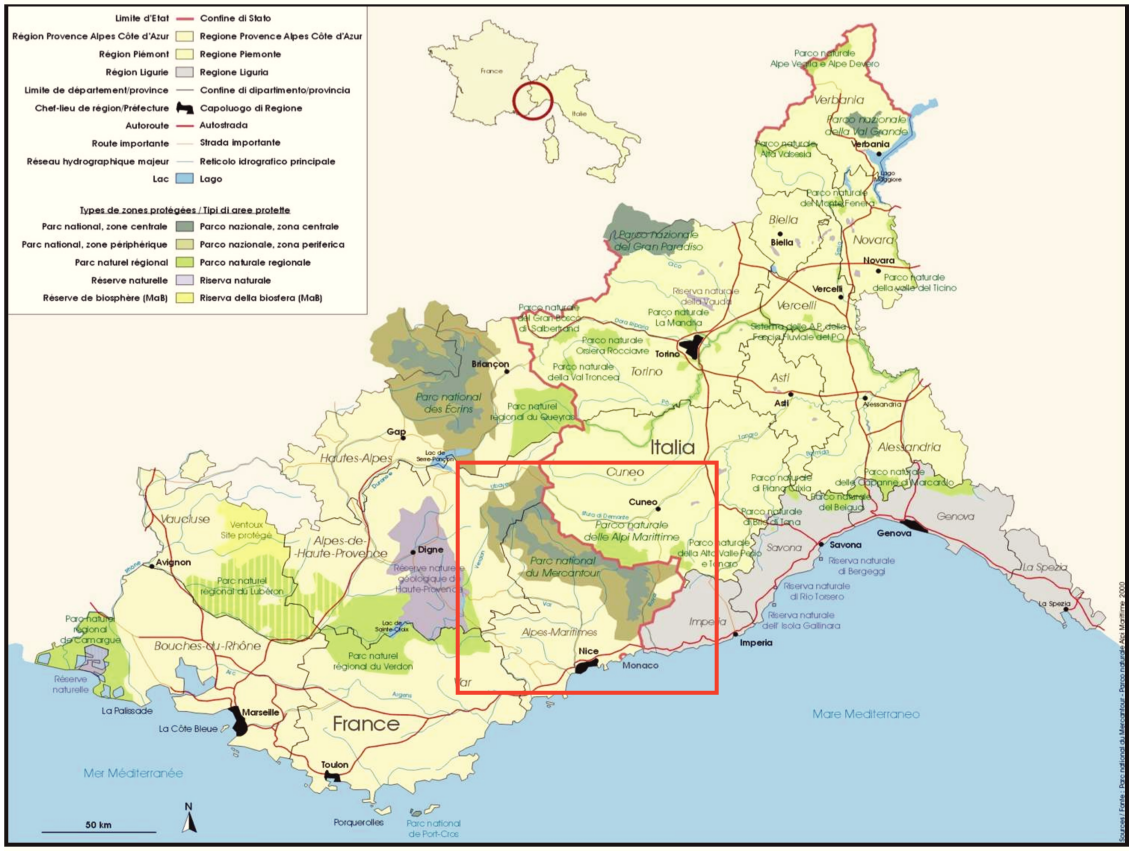
Chronologie comparée des coopérations transfrontalières Alpi Marittime-Mercantour, Espace Mont-Blanc

Réalisation: L.JACOB (2016)

Figure 1 : Chronologie comparée des coopérations transfrontalières Alpi Marittime-Mercantour, Espace Mont-Blanc

1. Alpi Marittime-Mercantour : la protection sans frontière

Entre terre et mer, le massif cristallin de l'Argentera-Mercantour fait office de jonction entre l'extrémité occidentale de l'arc alpin et la méditerranée. Cette localisation géographique exceptionnelle au carrefour d'influences climatiques alpine, provençale, méditerranéenne en fait un lieu d'exception où se côtoient des espèces alpines et méditerranéennes mais aussi endémiques.



Carte 2 : Localisation du Parc Alpi Marittime-Mercantour (source : Parc National du Mercantour)

1.1 Les réserves de chasse comme prémices à la protection

La protection sans frontière est réellement ce qui caractérise la coopération des deux parcs français et italien et l'objet du Parc Naturel Européen Alpi Marittime-Mercantour créé le 6 juin 2013. Cependant avant de protéger la faune et la flore de la menace humaine, il s'agissait surtout de protéger la ressource en gibier du Roi, puis celle des chasseurs locaux. L'interdiction de chasse permettait ainsi de préserver la ressource, mais avait un impact limité sur la protection des autres espèces. Cet aspect historique est important car il permet de comprendre les réticences et oppositions rencontrées lors de la création du Parc du Mercantour et plus récemment encore.

En 1857, Victor Emmanuel II, roi de Sardaigne et amateur de chasse, décide de créer une Réserve royale de chasse dans le Val Gesso et sur les montagnes de l'Argentera. Mais peu de temps après, le traité du 12 mars 1860 entérine le rattachement de la Savoie et du Comté de Nice à la France en échange du soutien de Napoléon III à la création du royaume d'Italie. Théoriquement, la réserve du roi aurait dû être amputée par le tracé de la frontière sur la ligne de crête. Cependant Cavour, considéré comme l'un des « pères de la patrie » italienne obtient tout de même la partie Mercantour-Boréon du versant français au motif[32] de conserver les terrains de chasse du futur Roi d'Italie Victor Emmanuel II. Ainsi les communes de Tende et la Brigue (partie haute de la vallée de la Roya) ainsi que les hauteurs des fonds de vallées de la Tinée, de la Vésubie restent italiennes jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale. En 1900, Victor Emmanuel III a fait réintroduire 23 bouquetins sur le massif de l'Argentera-Mercantour, mais seuls quelques individus ont survécu.

Le traité de paix de Paris de 1947 délimite la nouvelle frontière franco-italienne selon un tracé plus cohérent si on se fonde sur les discontinuités physiques, malgré des exceptions[33]. Une partie de la réserve de chasse revient à la France et la réserve royale disparaît. Consciente du patrimoine naturel et du potentiel attrait touristique, la ville de Cuneo propose de créer un Parc International pour préserver la faune locale. Cette proposition reste longtemps sans suite. Il faudra que chaque versant parcoure son chemin individuellement avant de lier à nouveau leurs destins avec un jumelage des parcs en 1987.

La population de bouquetin et de chamois a considérablement diminué durant la guerre et a continué d'être décimée par le braconnage pendant les années suivantes. La réponse est identique de chaque côté de la frontière avec la création d'une réserve de chasse. Le 20 novembre 1946, le Conseil Général des Alpes-Maritimes acte par une motion la demande de création d'un « *parc à la façon des parcs nationaux américains pour la protection du site, de sa flore et de sa faune* » dans le secteur du Boréon. Finalement, en 1947, c'est la « Réserve de Chasse du Boréon » d'une superficie de 3 500 ha qui est créée sur la commune de Saint-Martin-Vésubie. En 1950, elle est remplacée, par arrêté préfectoral, par la « Réserve de chasse d'intérêt national du Mercantour » étendue sur les communes de Belvédères, Valdeblore, Tende. La surface de réserve a presque triplée. A la même époque (en 1949), les autorités italiennes créent une vaste réserve de chasse de plus de 20 000 ha, la « Réserve de Valdieri-

[32] Motif officiel qui sera discuté dans le deuxième chapitre.

[33] Cf chapitre 2.

Entracque ». Au fil des années, la réserve de chasse française s'est étendue sur le territoire des communes initiales puis à celles d'Isola, Saint-Martin-Vésubie, Saint-Etienne-de-Tinée et Saint-Dalmas-le-Selvage, pour atteindre une superficie totale théorique de 22 456 ha en en 1964. L'objectif clairement affiché était « *de faire autant sinon mieux que l'Italie* »[34]. Dans les faits, la superficie réellement protégée s'établissait seulement à 526 ha[35]. A cette époque le futur Parc National du Mercantour est d'abord envisagé par différents ministères et soutenu par l'association des amis du Parc National du Mercantour. Cependant des voix dissidentes se font entendre notamment du côté des investisseurs/bâtisseurs des stations de ski et des chasseurs. Plusieurs projets et contre-projets voient le jour, sans succès. Dans le même temps, le périmètre de la réserve de chasse se rétrécit comme peau de chagrin.

Des classements successifs en réserve sont pris par arrêtés ministériels pour des durées de plus en plus courtes (20 ans, 9 ans puis 6 ans). En 1974, la réserve devient réserve nationale et sa gestion est confiée à l'Office National de la Chasse, sa superficie est réduite à 18 635 ha et le sera encore en 1976 pour atteindre finalement 11 300 ha.

Si initialement les réserves de chasse avaient pour vocation de protéger la ressource en gibier pour la chasse, leur vocation a quelque peu évolué, notamment après la seconde guerre mondiale. Une approche plus moderne de la protection de la nature et des espaces, qui prend en considération la faune sauvage et des milieux naturels apparaît. On assiste donc à un glissement vers davantage de protection. En France, la Réserve de Chasse d'intérêt national du Mercantour a servi de phase de préfiguration à la création houleuse du Parc National.

1.2 Présentation des territoires des Parcs : différences et points communs

Si la volonté de protéger les espèces animales ou végétales, mais aussi la mise en valeur de cet espace frontalier d'exception unissent les deux parcs, tout ou quasiment tout depuis leur création, en passant par leur mode gestion, les oppose. Alors que le Parc naturel de l'Argentera naît de la volonté commune des acteurs locaux, le Parc

[34] Reportage télévisuel « Parc national du Mercantour La France défigurée » du 10 nov. 1973, source INA, http://www.ina.fr/video/CAF93027924 consulté le 15 janvier 2016.

[35] Source : Parc du Mercantour, http://www.mercantour.eu/index.php/presentation/territoire/histoire consulté le 15 janvier 2016

National du Mercantour naît dans la douleur et suscite de nombreuses réticences des élus, voire de vives oppositions de la part de certains acteurs locaux. A la gestion centralisée et top-down du parc français s'oppose une vision bottom-up de la gestion du parc, ce qui posera quelques soucis dans la coopération. Alors que les surfaces protégées sur le versant italien s'étendent et sont progressivement confiées à une entité de gestion commune, le périmètre de l'aire d'adhésion du parc français diminue suite à la non ratification par certaines communes de la Charte du Parc en 2012[36]. Ces oppositions s'expliquent en grande partie par la conception de la protection et le type de protection mis en œuvre qui diffèrent entre versant français et italien des Alpes Maritimes. Néanmoins ces divergences ont su être dépassées grâce à la volonté et la détermination des agents des parcs, qui sont les instigateurs et maître d'œuvre de la coopération transfrontalière.

1.2.a Du Parc naturel de l'Argentera au Parc Naturel Alpi Marittime : une aire protégée de plus en plus vaste

Historique

Peu après la seconde guerre mondiale, les scientifiques s'interrogent très rapidement sur le devenir de ces espaces protégés. Au début des années 60, la province italienne de Cuneo propose, à l'occasion d'un colloque qu'elle organise, la création d'un parc international en lieu et place de l'ancienne réserve de chasse. L'idée novatrice n'est pas bien perçue par les élus et la population en particulier du côté français. Avec le recul, la directrice du Parc Alpi Marittime estime qu'il était encore trop tôt pour envisager un tel projet. Pourtant à cette époque, la France adopte sa première loi sur les espaces protégés[37]. Cependant, le plan d'aménagement de la montagne avec la création de stations de ski intégrées (Knafou 1979) est plus rapidement exécuté que celui de création des Parcs Nationaux.

En Italie, les acteurs économiques, en particulier ceux du tourisme, comprennent l'atout que peut représenter un espace protégé pour développer une activité économique sur un espace montagnard relativement pauvre et marqué par la déprise agricole et l'exode rural, d'autant plus que le territoire détient aussi des vestiges culturels. En 1953, un consortium regroupant les communes concernées (Entracque,

[36] Source : Parc du Mercantour, http://www.mercantour.eu/index.php/presentation/territoire/histoire consulté en 15 janvier 2016

Valdieri, Aisone, Demonte), la Province de Cuneo et les organismes économiques publics (la Chambre de Commerce et l'Ente provinciale per il turismo équivalent de l'office provincial de tourisme) est créé pour assurer la gestion de l'ex réserve royale. Cependant, il faudra attendre le tournant des années 80 pour qu'une réelle protection soit reconnue. En 1979, La Région Piémont fonde la Riserva del Bosco e dei Laghi di Palanfrè dans la Commune de Vernante. Puis en 1980, Parco naturale dell'Argentera voit officiellement le jour, cependant il ne devient opérationnel qu'en 1982, le temps qu'une gouvernance soit mise en place effectivement. La direction du parc est dès lors assurée par un organisme public regroupant les membres de l'ancien consortium. En 1995, l'union de Riserva del Bosco e dei Laghi di Palanfrè et du Parco naturale dell'Argentera donne naissance au Parco delle Alpi Marittime.

Dernière étape dans l'unification de la gestion des espaces protégés est franchie, en 2009, avec la création de l'Organisme de gestion Parco Naturale delle Alpi Marittime[38], qui assure la gestion du Parco delle Alpi Marittime et des réserves des Grotte del Bandito et de Rocca San Giovanni-Saben et du site d'importance Communautaire[39] depuis 2010.

L'évolution décrite précédemment montre une volonté de gestion globale et harmonisée des espaces protégés d'une même zone géographique malgré leur discontinuité spatiale. La présence des communes dès le départ aux cotés des institutions économiques dénote d'un processus de protection bottom-up et surtout une volonté de mise en valeur du patrimoine naturel et culturel du territoire. L'organisme de gestion Parco Naturale delle Alpi Marittime est une entité autonome de droit public dotée de la personnalité juridique, placée sous la tutelle de l'Assessorat de l'environnement de la Région Piémont[40].

Localisation et carte d'identité

Le Parc Alpi Marittime est situé au nord-ouest de l'Italie, dans la Région Piémont et plus spécifiquement dans la Province de Cuneo (Coni en français). La carte ci-dessous localise l'espace protégé ainsi que les principaux points d'intérêt du Parc. Elle montre

---

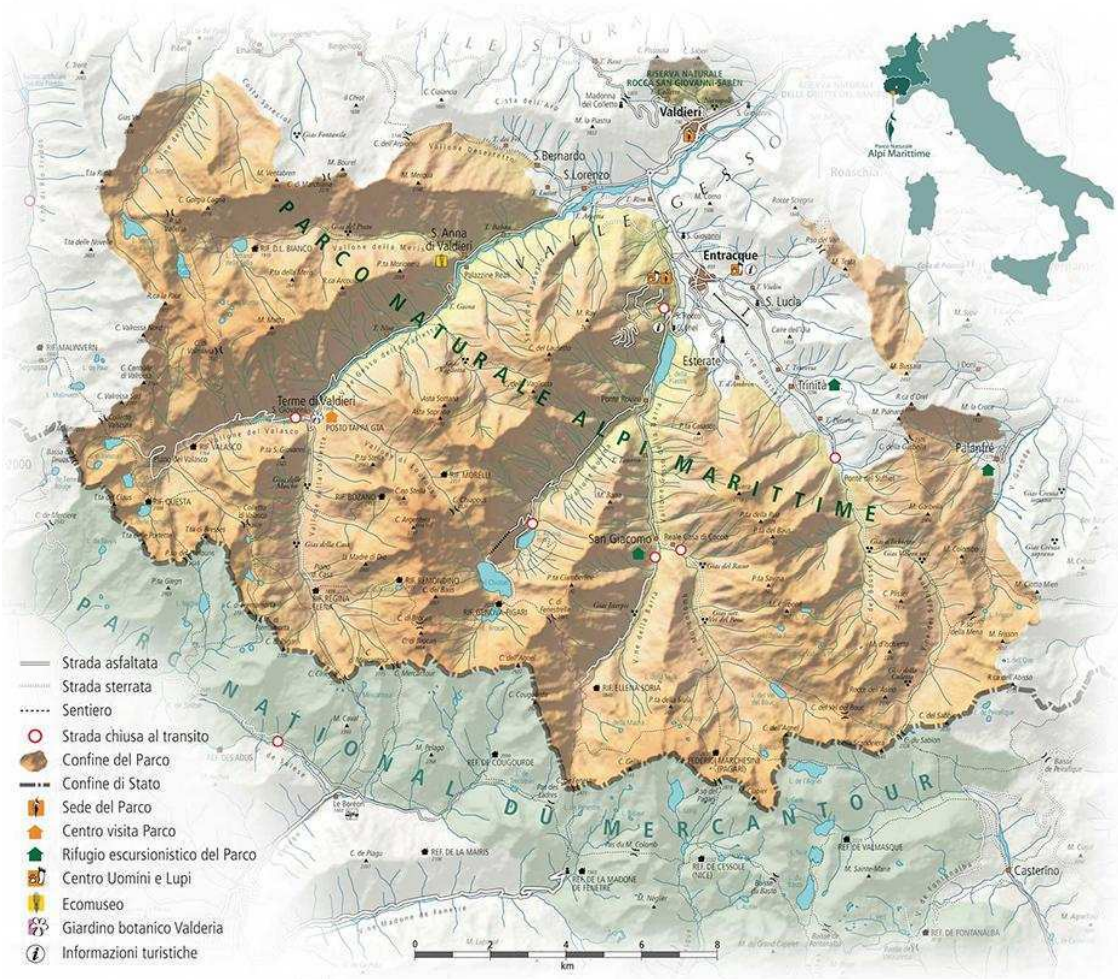
[37] Loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux.

[38] Permise par la loi Régionale 29 juin 2009 n. 19 sur la sauvegarde des aires naturelles et de la biodiversité.

[39] Zone à protection Spéciale IT 1160056 Alpes Maritimes, par Délibéré de l'Assemblée Régionale 36-13220 du 8 février 2010.

[40] L'Assessorat de l'ambiante de la Regione Piemonte.

que l'aire protégée se trouve en altitude et en fond de vallée. Cette zone est entièrement frontalière avec la France et le Parc National du Mercantour.



Carte 3 : Localisation du Parc Naturel Alpi Marittime (source : Parco Naturale Alpi Marittime)

Le tableau ci-dessous présente les principales caractéristiques du Parc Alpi Marittime. Ce parc est particulièrement remarquable pour les espèces florales endémiques présentes sur la zone. Il comprend aussi plusieurs petits glaciers et de nombreux sommets rocheux qui occupent près de 50% du territoire. Le cœur des villages, comprenant les zones habitées sont exclues du périmètre. Le siège du Parc est situé à Valdieri pour la partie administrative et Entracque pour la partie technique.

TERRITOIRE	ENVIRONNEMENT ET PAYSAGE
• Superficie : 28 455 hectares. • 3 vallées : Gesso, Vermenagna et Stura. • **5 communes** dont le territoire entre en partie dans l'aire protégée : Aisone, Entracque, Valdieri, Vernante, Roaschia. • **35 kilomètres de contact** entre les frontières du Parco delle Alpi Marittime et du Parc du Mercantour.	• **24 sommets de plus de 3 000 mètres**. • **7 glaciers**, les plus méridionaux des Alpes. • **80 lacs d'origine glaciaire et 3 artificiels.** • **49%** du Parc sont occupés par roches, rocailles et glaciers. • **23%** de la superficie sont couverts de forêts. • 17% du territoire sont constitués de prés et pâturages.
FAUNE ET FLORE	**L'HOMME ET LE TERRITOIRE**
• 4 000 chamois (donnée moyenne). • 550 bouquetins (donnée moyenne). • 10 loups (environ). • **1 800 plantes supérieures** présentes, correspondant à plus des 30% de celles de la flore italienne. • **10 endémismes à aire restreinte** (ne se trouvant que dans les Maritimes). Parmi les plus connus : *Saxifraga florulenta, Viola valderia, Primula allionii*.	• 3 sites préhistoriques : grottes d'Aisone, grottes du Bandito (Aisone), nécropole de Valdieri. • 3 anciennes maisons de chasse de la Maison de Savoie. • 10 refuges alpins. • 7 gîtes d'étape • plus de 400 kilomètres de sentiers balisés. • 1 centrale hydroélectrique, parmi les plus puissantes d'Europe.

Tableau 5 : Caractéristiques du Parc Naturel Alpi Marittime (source : http://fr.parcoalpimarittime.it/parc/carte-d-identite/carte-d-identite)

Fonctionnement du Parc

La loi cadre 314/1991[41] sur les espaces protégés institue entre autres les Parcs Naturels Régionaux. Elle fixe un cadre général commun complété par des dispositions plus régionales liées à la régionalisation de 1970 qui consacre une autonomie aux régions italiennes. En outre, la compétence de la protection des sols, de l'environnement et des biens culturels est répartie entre la région et les Provinces[42]. La loi cadre définit le fonctionnement des Parcs Naturels Régionaux. L'exécutif bicéphale nommé Conseil de direction se compose d'un Président et d'un Directeur. Il dirige les salariés du Parc. Deux autres organes complètent l'institution : le Collège d'experts, composé de

[41] Loi nationale italienne.

[42] En vertu de la loi régionale L.R. 12/1990.

comptables, techniciens et scientifiques, la Communauté des Collectivités du Parc (CCP) composée des représentants des communes et autres acteurs locaux.

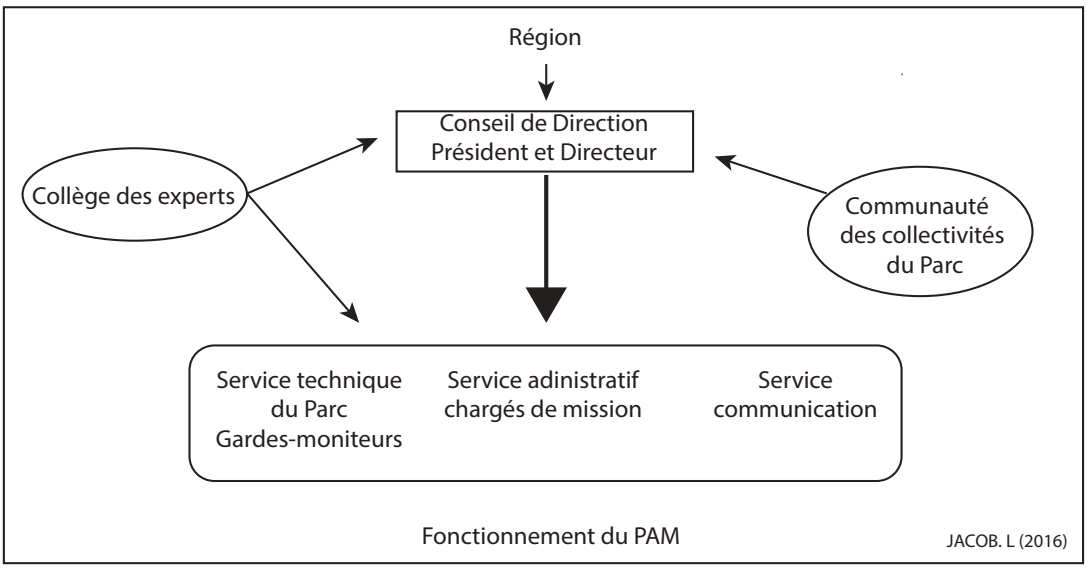


Figure 2: Gouvernance du Parc Alpi Marittime

Le Parc Naturel Alpi Marittime fonctionne avec une trentaine de salariés (31 ou 32 pour être précis), dont un directeur, un directeur adjoint et quinze gardes-moniteurs. Depuis la création du Parc, les salariés se répartissent en trois secteurs : administratif, technique et communication. Depuis 2007, deux nouveaux services spécialisés ont vu le jour. Il s'agit des services conservation et tourisme, qui sont particulièrement impliqués dans la coopération transfrontalière aux cotés des services administratifs et de communication. Les gardes-moniteurs, contrairement à ce qu'on pourrait imaginer, sont très peu concernés par la coopération transfrontalière. En tout, ce sont près de dix personnes qui sont en charge des dossiers de coopération et fortement impliquées. Tous ou presque parlent couramment le français ou le comprennent parfaitement. La majeure partie des salariés est fonctionnaire des parcs et dépend de la Région Piémont. Les autres sont employés en fonction des besoins directement par le parc. Les fonctionnaires interrogés sont présents depuis la création du parc et même antérieurement pour la directrice en fonction au moment de l'entretien. L'un d'entre eux est entré à l'origine comme garde-moniteur et occupe aujourd'hui un poste à cheval sur l'administratif et la communication. Leur grande expérience ainsi que leur implication sur les questions transfrontalières m'ont permis d'obtenir de nombreuses

informations sur l'évolution de la gouvernance transfrontalière ainsi que la gestion quotidienne des projets.

En vertu d'une loi régionale du 29 juin 2009[43], la gestion des différents sites protégés de la Région Piémont (94 au total) tend à être regroupée. Un nouveau Conseil[44] des entités de gestion des aires protégées des Alpes Maritimes a vu le jour et s'est réuni pour la première fois le 18 mars 2016.

L'organisme public de gestion, équivalent d'un établissement public administratif français (EPA), gère aussi le Parco Naturel del Marguareis, qui est aussi frontalier de la France (commune de Tende). Il jouxte l'aire d'adhésion du Parc du Mercantour. Nous verrons plus loin que le périmètre de coopération transfrontalière des deux parcs est plus vaste que l'addition stricte des deux périmètres de protection.

1.2.b Evolution du Parc National du Mercantour depuis sa création

Historique

Le 18 août 1979, le Parc National du Mercantour voit officiellement le jour[45] après une longue gestation de près de 33 ans si on retient comme date de référence la motion prise par le Conseil Général des Alpes-Maritimes le 20 novembre 1946 mentionnée plus haut. C'était ainsi le 6ème parc national français créé après ceux de la Vanoise (1963), de Port-Cros (1963), des Pyrénées (1967), des Cévennes (1970) et des Ecrins (1973) alors qu'il fut le premier envisagé. Parmi les farouches opposants au parc figurent les chasseurs qui militaient pour une réduction de l'aire protégée au motif que l'effort de protection consenti pourrait profiter aux braconniers italiens. Mais ce ne sont pas les seuls à faire pression en ce sens. Dans les années 60, le Mercantour comme les autres massifs alpins attire les investisseurs, qui fourmillent de grands projets d'aménagement. C'est ainsi que la station d'Isola 2000 est construite dans les

[43] Legge regionale 29 giugno 2009, n. 19 s.m.i. (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità).

[44] Le Consiglio dell'Ente di Gestione delle Aree Protette delle Alpi Marittime regroupe : Parco naturale delle Alpi Marittime; Parco naturale del Marguareis; Riserva naturale della Rocca San Giovanni-Saben; Riserva naturale delle Grotte del Bandito; Riserva naturale di Crava-Morozzo; Riserva naturale dei Ciciu del Villar; Riserva naturale di Benevagienna; Riserva naturale delle Grotte di Bossea; Riserva naturale delle sorgenti del Belbo.

[45] Le décret portant n° 79-696 du 18 août 1979 création du Parc national du Mercantour, publié au Journal Officiel le 21 août 1979.

années 70. Pour les uns, le futur parc est perçu comme un rempart au bétonnage et à la destruction des milieux. Alors que d'autres voient en lui, une restriction des usages, de leurs droits de propriété ou de pâturage. Les habitants des communes concernées refusent la création d'une « *réserve d'indiens* » imposée par les ministères. Une concertation avec les collectivités locales a permis d'aboutir à la définition d'un tracé qui contourne les grands projets d'aménagement. Cependant, l'acceptation du Parc est restée fragile comme le montre les vagues régulières d'opposition au Parc avec notamment le retour du loup et plus récemment avec l'adhésion à la Charte du Parc en 2012. Cette opposition se traduit par des « pics » à l'encontre du parc lancé par des élus de temps à autre ou par des graffitis « non au parc » le long des routes et parfois quelques incivilités envers les agents du parc et des dégradations de biens publics.

L'organisation concentrique[46] des Parcs Nationaux français, issue de la loi de 1960, est conservée dans la loi de 2006[47], cependant la philosophie diffère avec l'adhésion des communes situées dans l'aire optimale d'adhésion autrefois nommée la zone périphérique. A l'origine, le Parc National du Mercantour, comme les autres parcs nationaux, était composé de deux périmètres : la zone centrale d'une superficie de 68 500 ha et la zone périphérique d'une superficie de 146 500 ha. Les périmètres ont été négociés avec les communes pour permettre d'exclure de la zone centrale les activités économiques, qui y seraient interdites ou réglementées du fait de leur impact sur l'environnement, car une protection forte s'applique sur cet espace. Cette zone appelée aujourd'hui « cœur de parc » reste inchangée. En revanche, la superficie de l'aire d'adhésion, ancienne zone périphérique qui joue le rôle d'espace tampon entre une aire protégée et une aire non protégée, a diminué du fait de la non adhésion de certaines communes[48] à la Charte du Parc. La nouvelle loi prévoit que les communes situées dans l'aire optimale d'adhésion (AOA) adhèrent volontairement à la Charte du Parc. L'objectif étant d'inverser le processus à l'origine top-down (protection imposée par l'Etat aux communes malgré un processus conflictuel de concertation) afin d'impliquer davantage les élus dans la gestion du parc et surtout de leur permettre de développer leur territoire en mettant en avant les atouts économiques et culturels de celui-ci. Cette conception se rapproche de celle des Parcs Naturels Régionaux français (PNR),

[46] Avec une aire centrale de protection stricte et une aire périphérique conçue comme une zone tampon entre l'aire protégée et le reste du territoire ne faisant pas l'objet de protection. Cette aire périphérique abrite paradoxalement des activités prohibées en zone centrale (stations de ski).

[47] Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux (1) qui remplace la Loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux.

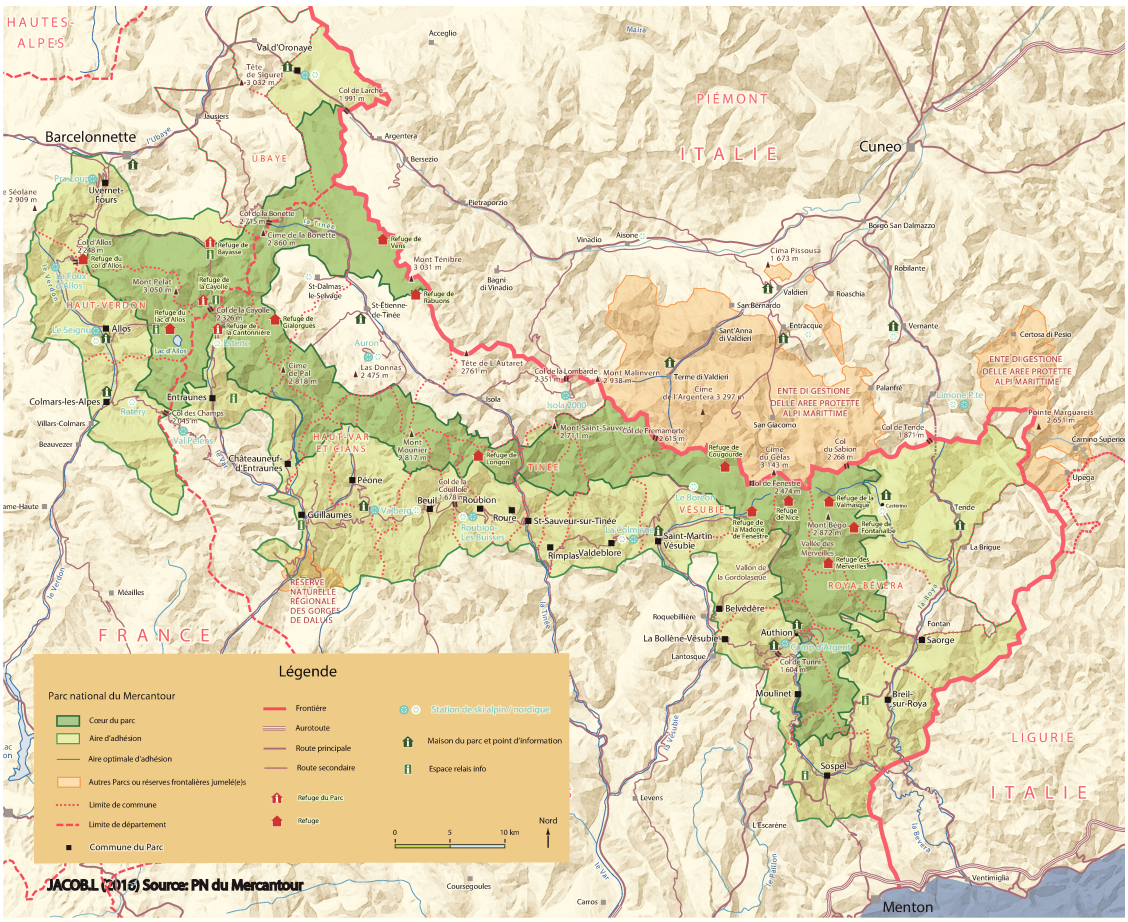
[48] Les communes de Meyronnes, Jausiers, Tende, Fontan, Isola, St Dalmas le Selvage, St Etienne de Tinée n'ont pas adhéré à la Charte du Parc en 2012.

puisque la Charte du Parc National comme celle des PNR est conçue comme un outil d'aménagement du territoire. Elle implique une obligation de compatibilité des documents d'urbanisme locaux[49] avec la Charte ainsi que l'obligation d'associer le Parc à leur élaboration et leur révision.

Localisation et carte d'identité

Le Parc National du Mercantour se situe à moins d'une vingtaine de kilomètres à vol d'oiseau de la Méditerranée et à peine une heure de la côte pour la partie la plus méridionale. Sa localisation proche d'une destination côtière très prisée des touristes et très accessible lui permet de bénéficier d'une fréquentation supplémentaire. En outre, la complémentarité territoriale existante dans le département des Alpes Maritimes entre la côte et son arrière-pays et haut-pays est à prendre en considération à la fois pour comprendre les enjeux du Parc National du Mercantour mais aussi ceux de la coopération transfrontalière. La répartition de la population ainsi que la sociologie très spécifique des élus du département sont des éléments particulièrement déterminants. En effet, la côte est très peuplée et concentre les activités économiques les services alors que l'arrière-pays montagneux est très faiblement peuplé et maintenant moins représenté politiquement depuis les derniers découpages territoriaux sur lesquels je reviendrai dans le chapitre 6. Globalement, les élus de la côte sont aussi beaucoup plus emblématiques et forts d'un point de vue politique (ils sont aussi élus au niveau national).

[49] Plan Local d'Urbanisme (PLU) et Schéma de Cohérence Territorial (SCoT)



Carte 4 : Localisation et de présentation du Parc National du Mercantour (source PNM).

Cette carte met en évidence les différentes aires de protection et montre que les principaux aménagements touristiques pour la pratique du ski se trouvent dans l'aire optimale d'adhésion (ancienne zone périphérique), pourtant au cœur du massif. Ainsi les stations d'Isola 2000, Auron et de Saint-Dalmas le Selvage, la plus modeste des trois, ont dû être exclues du périmètre de protection forte. Ce découpage peut paraitre étonnant d'autant plus qu'il résulte d'une logique de compensation, destinée à préserver les intérêts économiques liés au développement du ski. D'un côté, on autorise une activité ayant un impact sur l'environnement non négligeable et consommatrice d'espace et de l'autre on protège strictement en restreignant et en réglementant les activités humaines traditionnelles (l'agro-pastoralisme et la chasse, qui sont encore les deux points d'opposition principaux au Parc plus de trente ans après sa création). Les autres stations de ski de moyenne altitude sont elles aussi dans l'aire d'adhésion, qui dessine une couronne autour de la zone cœur de Parc.

Le tableau ci-dessous présente les principales caractéristiques du Parc National du Mercantour. La différence notoire avec le Parc Alpi Marittime est relative au sol. Dans le Parc français, la surface minérale ne représente que 10% de la surface contre 49% pour le Parc italien. La différence s'explique par la présence d'une vaste aire adhésion avec un couvert végétal important, qui n'a pas son pendant sur le versant italien.

TERRITOIRE	ENVIRONNEMENT ET PAYSAGE
• **Superficie :** Cœur de parc : 68 500 ha Aire optimale d'adhésion (AOA) : 146 500 ha • **2 Départements :** Alpes-Maritimes (06) et Alpes-de-Haute-Provence (04) 28 Communes (dont 27 partiellement en Cœur de parc) • **6 vallées principales et 2 "secondaires":** (la Vallée de la Roya et de la Bévéra, la Vallée de la Vésubie, la Vallée de la Tinée, la Vallée du haut-Var et du Cians, la Vallée de l'Ubaye, la Vallée du Verdon • **Habitants permanents :** 17 700 dans l'AOA • 14 sites Natura 2000	• **Point culminant** : La Cime du Gélas (3 143 m) Altitude basse 249 m, crête au-dessus de 2500m • Raideur des pentes : 40% en moyenne • Paysages façonnés par l'érosion glacière • Les pâturages naturels : 44% des surfaces Forêt : 40%, **roche : 10%** • **219 ha de lacs** (dont le lac d'Allos qui représente à lui seul 45 ha) dont 39 ha de zones humides
FAUNE ET FLORE	**L'HOMME ET LE TERRITOIRE**
• **Flore :** la plus forte diversité au niveau national avec 2 000 espèces de plantes, dont 200 rares et 30 endémiques (dont saxifrage à nombreuses fleurs et orchidées) • **Faune :** 58 espèces de mammifères, dont les 7 ongulés sauvages que l'on trouve en France et le loup, et 153 espèces d'oiseaux (la chouette de Tengmalm, hibou petit duc d'Afrique du Nord, gypaète barbu) • **Carrefour climatique** propice au développement d'espèces endémiques	• **Elevage** bovin, caprin et ovin, en particulier de la Briguasque (race locale de moutons) •600 km de sentiers et 12 refuges • Sites touristiques très fréquentés : la vallée des Merveilles avec ses 40 000 gravures rupestres • le lac d'Allos (plus grand lac naturel d'altitude en Europe) • le Boréon - la Gordolasque et la Madone de Fenestre • 14 points d'information du Parc National

Tableau 6 : Caractéristiques du Parc National du Mercantour (source : Atlas du Mercantour)

Fonctionnement du Parc

Le Parc National est géré par un établissement public administratif (EPA) placé sous la direction du Ministère de l'environnement. Depuis la réforme de 2006, il est épaulé par le nouvel EPA Parcs Nationaux de France qui a pour mission principale d'harmoniser l'action des parcs et de communiquer sur leurs actions.

Le Parc National du Mercantour comme les autres Parcs Nationaux français est composé de plusieurs organes que l'on peut classer selon deux catégories : le Conseil d'Administration avec à sa tête un Président qui est un élu local et le Directeur du Parc qui est un fonctionnaire d'Etat. Le premier est politique, le second est administratif.

L'exécutif est donc bicéphale. Le Directeur est secondé par une directrice adjointe et par une équipe de chargés de mission qui ont en charge la gestion des projets au quotidien et la mise en œuvre de la politique du parc définie par le Conseil d'Administration. Ce dernier vote le budget et définit les grandes orientations ainsi que la réglementation et contrôle le Président.

L'équipe administrative est épaulée par une équipe technique de terrain composée des gardes-moniteurs qui assurent les fonctions de surveillance, de respect de la réglementation du parc, de sanction des contrevenants, mais aussi de gestion des espèces (inventaire et comptage) et pédagogiques. Ces agents sont répartis dans les cinq maisons du parc[50]. Ils sont en contact direct avec la population locale et contribuent aux négociations. Ce sont des fonctionnaires recrutés sur concours dans toute la France. L'équipe administrative dispose d'appuis sur le terrain avec les animateurs dans les maisons des parcs. Ils sont les relais des chargés de mission sur le territoire, car l'équipe de direction du Parc est basée à Nice pour la majorité des agents et à Digne-les-Bains pour le reste de l'équipe, ce qui contribue à créer une distance entre le terrain et la gestion administrative. Les chargés de missions et animateurs sont souvent recrutés pour des périodes courtes : contrat à durée déterminée de trois ans renouvelable une fois, comme cela est souvent le cas dans la fonction publique.

[50] Ces maisons du parc sont des relais sur le territoire de l'administration du Parc basée à Nice et Gap. Les cinq maisons se trouvent dans cinq vallées des six latérales : l'Ubaye à Barcelonnette, la Haute-Tinée à Saint-Etienne de Tinée, le Haut-Var Cians à Valberge, la Vésubie à Saint-Martin-Vésubie, la Roya-Bévéra à tende.

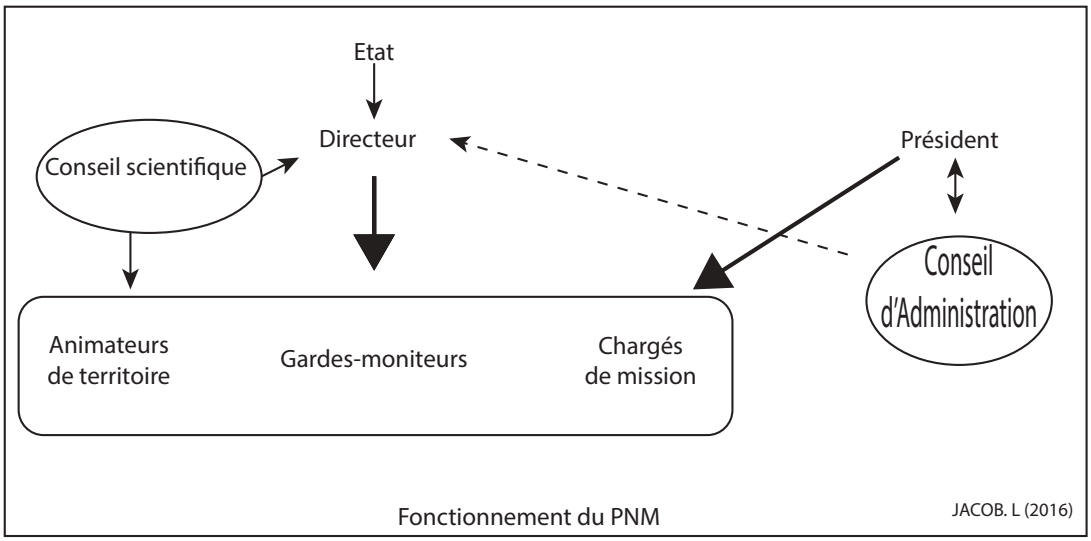
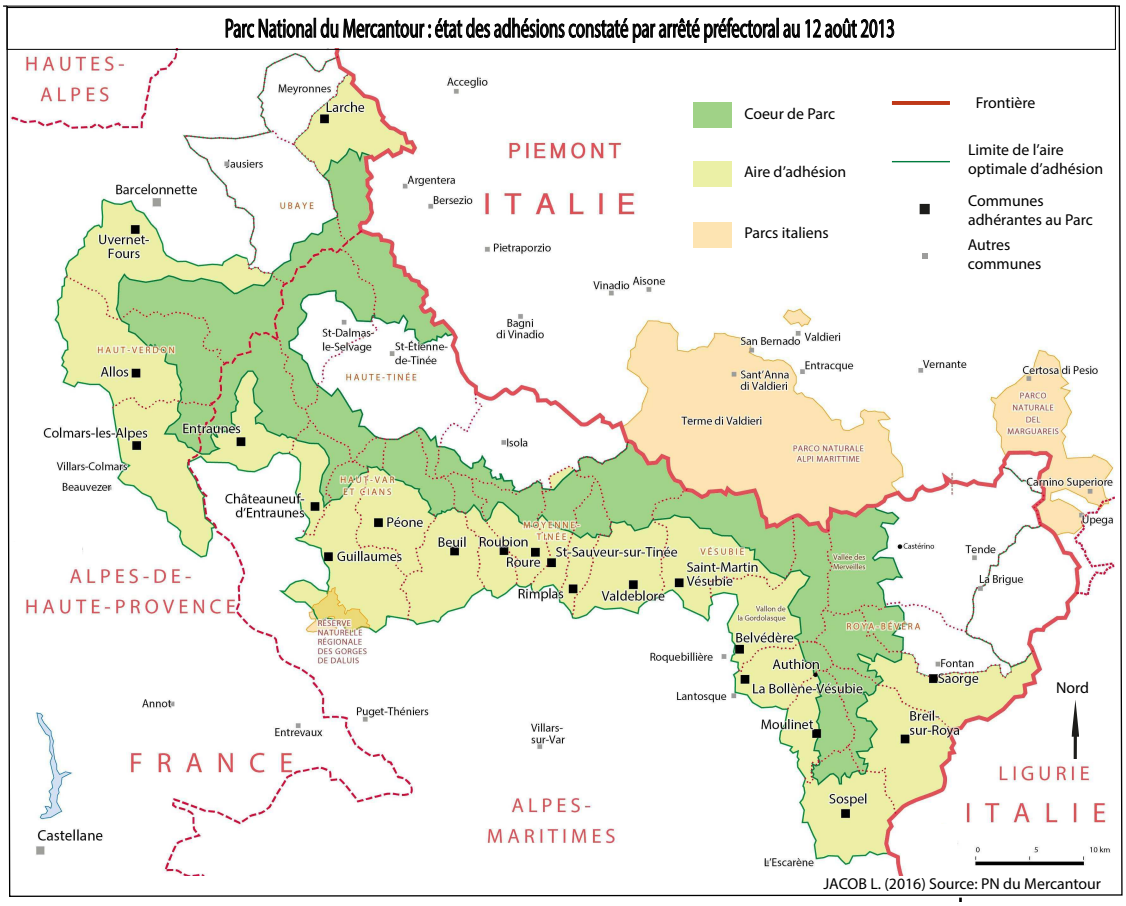


Figure 3 : Gouvernance du Parc National du Mercantour

La loi de 2006 introduit une démarche concertée, volontaire d'adhésion positive des communes à la Charte du Parc. Cela signifie que pour la partie de leur territoire située dans le périmètre de l'Aire Optimale d'Adhésion, elles ont le choix d'adhérer ou non. En revanche pour la partie située en zone cœur rien ne change. L'élaboration du texte a été engagée fin 2008 et s'est achevée pour sa phase locale fin 2011. L'été suivant, plusieurs incidents en lien avec des verbalisations (notamment pour une messe célébrée en lisière de parc sans autorisation préalable) ont eu un retentissement important notamment dans la presse locale, laissant craindre le pire pour la future Charte. Une affaire peu banale a secoué la région au cours de l'été 2012 : la verbalisation du curé pour une messe traditionnelle célébrée depuis 15 ans en lisière de parc sur la commune de Saint-Dalmas-le-Selvage. Résultat : un maire exédé, une plainte des agents du parc pour menaces contre ce dernier, Christian Estrosi vice-préseident du parc dénonce l'affront, Eric Ciotti, député et président du Conseil Général, en appelle au ministre de l'environnement. Cet épisode est anecdotique mais il reflète parfaitement le climat qui peut régner à certains moments dans le parc. Ces évènements additionnés au retour du loup dans les Alpes démontrent que la protection et en particulier la restriction de certaines activités humaines ne sont toujours pas acceptées. Nous reviendrons bien entendu sur ces aspects.

La Charte prévoit un nombre d'objectifs et de prescriptions en matière d'urbanisme et s'impose aux documents d'urbanisme locaux. Cette logique de contractualisation a comme modèle d'inspiration les Parcs Naturels Régionaux. La révision de la Charte doit intervenir dans un délai de 15 ans, mais il existe une possibilité pour les communes qui n'ont pas adhéré en 2012 de le faire trois ans après (fin 2015). Mais seule une des huit communes a exprimé le souhait tardif d'adhérer, il s'agit de Tende.
Cette réforme confère davantage de poids aux acteurs locaux (élus locaux, membres choisis en fonction de leur compétence locale) notamment dans la composition du conseil d'administration. Elle leur donne un droit de regard et un pouvoir de décision sur les activités du Parc plus important qu'auparavant.

La carte présentée ci-dessous présente les communes incluses dans les différents périmètres du Parc (cœur, AOA). Cinq communes (La Brigue, Meyronnes, Saint-Etienne-de-Tinée, Isola, Tende) sur les huit au total (Jausiers, Saint-Dalmas-Le Selvage et Fontan) qui n'ont pas adhéré à la Charte sont des communes frontalières. Tende a rejoint le parc en 2015, après la création du GECT dont le siège se situe sur son territoire. Ceci interroge bien évidemment sur les possibilités futures de participer à la coopération transfrontalière portée par le parc d'autant que ce sont de petites communes qui ne disposent pas forcément des ressources humaines et financières pour monter et gérer des projets de coopération transfrontalière.



Carte 5 : Etat des adhésions à la Charte du Parc constaté par arrêté préfectoral du 12 août 2013.

La 8e orientation de la Charte vise à l'intensification de la coopération avec d'autres espaces protégés, avec Alpi Marittime évidemment mais pas que. Le Parc National du Mercantour est membre d'EUROPARC[51] et est associé au réseau ALPARC[52].

[51] Fédération des Parcs naturels et nationaux d'Europe.

[52] Réseau alpin des espaces protégés.

1.3 Alpi Marittime-Mercantour : une coopération institutionnelle

Si la coopération qui nous intéresse prioritairement est celle portée par les Parcs, il existe de multiples petites coopérations portées par d'autres types d'acteurs institutionnels ou non. Ces coopérations transfrontalières ne sont absolument pas concurrentes, elles coexistent sur un même territoire.

1.3.a La coopération institutionnelle portée par les Parcs

La coopération transfrontalière a connu différentes étapes, qui ont marqué des césures et non des ruptures dans son cheminement. Les étapes majeures sont au nombre de quatre : le jumelage, la création de la cellule opérationnelle transfrontalière, le plan d'action commun et la création du GECT.

Le Jumelage des Parcs

La coopération transfrontalière Alpi Marittime-Mercantour telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui est le résultat d'une longue collaboration institutionnelle entre deux parcs. Celle-ci est jalonnée de faits marquants. Le premier est fondateur puisqu'il s'agit du jumelage formel des deux parcs en 1987, qui sera complété et renforcé par une Charte de jumelage en 1998, qui fixe les principaux objectifs. Ce jumelage scelle 25 ans de collaboration renforcée, d'actions communes, de gestion commune marqué par des grandes réussites telles que des réintroductions ou des opérations de comptage. Il marque aussi symboliquement une disparition de la frontière avec l'idée de nature sans frontière. En 1993, le diplôme européen des espaces protégées est décerné conjointement aux deux Parcs par le Conseil de l'Europe. Ce diplôme sera confirmé quatre fois. Il récompense les efforts menés par les parcs notamment pour la réintroduction du gypaète barbu, à partir de 1993 et celle du bouquetin. Un programme de réintroduction du bouquetin a aussi été élaboré en commun. A cette période, la coopération bien qu'institutionnelle est réalisée avec l'appui des gardes-moniteurs, qui participent activement à la réalisation de ces projets. En effet, ils assurent les lâchés,

comptages, suivis sur le terrain. Ils sont pleinement acteurs sur leur territoire respectif, mais ils collaborent régulièrement.

Les années 90 sont[53] aussi l'époque des premiers programmes Interreg avec deux programmes phares de la deuxième programmation : « Montagne sans frontière » et l'autre intitulé « Loup ». Le montage, la réalisation et le suivi des projets impliquent une gestion administrative de plus en plus lourde et spécifique qui nécessite le recrutement de chargés de mission. La coopération transfrontalière se technicise au fil du temps, les sommes engagées augmentent[54]. Les Parcs cherchent la reconnaissance de leur travail auprès de l'UNESCO[55] en se lançant dans la démarche de classement au patrimoine en 2003. Le 18 novembre 2013, le Parc Naturel Européen présente un dossier de candidature initialement intitulé « Alpes de la Méditerranée » pour un territoire plus vaste que celui de l'aire stricte de coopération. Ce périmètre est fondé sur la structure géologique de la région. Ce nouveau projet de coopération à l'échelle transfrontalière introduit un nouveau périmètre, qui s'ajoute à celui de la coopération stricte en les deux parcs, puis à celui du PIT que nous détaillerons dans le chapitre suivant. Cet objectif de classement UNESCO est un point commun partagé avec l'Espace Mont-Blanc.

La création de la cellule opérationnelle transfrontalière

Sur le plan institutionnel, chaque Parc possède la personnalité juridique et agit en son nom propre dans le cadre de la coopération transfrontalière comme pour ses dossiers propres. Le jumelage, du point de vue juridique n'a aucune valeur et ne confère aucune obligation légale, il fait partie du *soft law*. Il formalise une relation de coopération qui existe ; il ne créé par de droit ni d'institution nouvelle. Cet état de fait devient progressivement un frein dans la coopération transfrontalière, notamment pour le montage et surtout la gestion quotidienne de programmes lourds comme Interreg. Ainsi en 2003, la cellule opérationnelle transfrontalière est créée afin de regrouper les personnes directement impliquées. Cette cellule constitue la première instance de gouvernance transfrontalière. Informelle, elle se compose des directeurs des Parcs, de deux coordinateurs technique, administratif et financier (un pour chaque parc) et des deux responsables des services de communication. Pendant la durée du Plan Intégré Transfrontalier (de 2010 à 2013), l'organisation de la cellule a été modifiée : les coordinateurs du PIT (directeur adjoint pour Alpi Marittime et chef du service

[53] En 2016, le projet de candidature UNESCO est renommé « Alpi del Mediterraneo – Alpes de la Mer ».

[54] Entre la première et la deuxième programmation les montants globaux des financements ont plus que doublé passant de 175 704€ à 4 682 030€ (source PAM).

[55] United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization ou en français Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

Développement Durable pour le Mercantour) se sont ajoutés. La coordination technique a été dissoute, ses missions ont été dispatchées.

Bien que la gouvernance interne des deux parcs soit, sur le papier, relativement proche comme le montre le schéma comparatif suivant, la cellule opérationnelle transfrontalière fait face à quelques difficultés de gouvernance sur lesquelles nous reviendrons dans le chapitre 3.

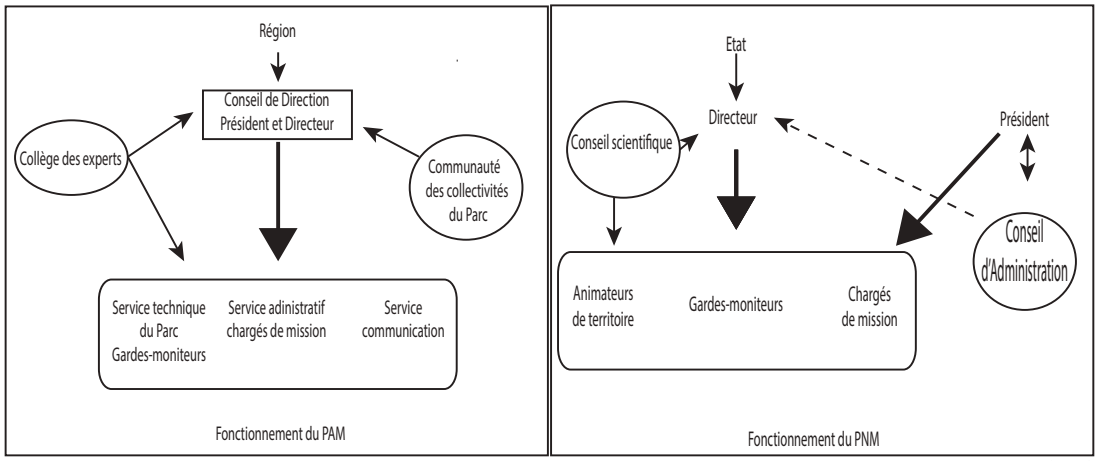


Figure 4 : Gouvernance comparée des deux Parcs

Le Plan d'action commun

En 2006, une nouvelle étape dans la coopération transfrontalière est franchie avec le Plan d'action commun Marittime-Mercantour qui peut être qualifié de document de programmation pour les futures actions transfrontalières. Ce plan est à la fois un guide, un fil conducteur mais aussi une vitrine de l'action transfrontalière, qui se diversifie et s'enrichie au fil des années. L'élaboration de ce plan a permis aux acteurs de réfléchir sur le contenu de la coopération et de lui redonner du sens en se focalisant sur un élément : le tourisme durable. L'objectif de redonner du sens à l'action transfrontalière s'est traduit par l'organisation d'ateliers avec les personnels des parcs. Ce plan a vocation à mettre en œuvre la future Charte européenne conjointe du tourisme durable pour la période 2011-2015. Celle-ci a finalement été adoptée en 2012.

Ce plan est en réalité une véritable stratégie transfrontalière, qui s'articule autour de cinq axes thématiques et d'un axe transversal. Cependant, « *elle n'a pas vocation à couvrir l'ensemble des actions qui seraient à mettre en œuvre à l'échelle de chaque parc ou à l'échelle transfrontalière pour répondre à tous les enjeux du tourisme*

durable sur ces territoires. Des choix ont donc été opérés par les deux parcs et leurs partenaires pour prendre en compte les réalités de leur territoire et se concentrer sur des objectifs atteignables au cours de la période 2011-2015 »[56]. L'axe transversal est un Plan transfrontalier de coordination et de communication dont les trois fonctions sont d'animer la stratégie transfrontalière, d'apporter son appui aux partenaires de la CETD, de promouvoir les principes de la CETD. Les cinq autres axes sont :
Axe 1 : Construire une offre d'éco-tourisme reconnue et à forte valeur ajoutée pour le territoire et ses acteurs ; Axe 2 : Promouvoir les principes de la durabilité dans les autres formes de tourisme du territoire ; Axe 3 : Animer un réseau d'acteurs engagés pour le développement du tourisme durable ; Axe 4 : Promouvoir la destination touristique Alpi Marittime - Mercantour et les acteurs engagés ; Axe 5 : Monitoring des impacts du tourisme.

Les actions menées dans ces cinq axes ont été en partie financées par le projet Tourisme dans le cadre d'Interreg IV puis dans le cadre du PIT, sur lequel nous reviendront en détail par la suite. La gouvernance de ce Plan est confiée à la cellule transfrontalière de la CETD pour l'animation transfrontalière. Enfin dans chaque Parc, la gestion technique est assurée par des comités regroupant les acteurs engagés dans le plan d'actions.

Le Groupement Européen de Coopération Territoriale

En 2007, soit à peine un an après l'édiction du règlement européen sur le GECT, la coopération transfrontalière Alpi Marittime-Mercantour décidait d'étudier cette possibilité en créant une table de travail. La gestation de ce groupement fut longue, mais moins longue que celle des parcs. Six ans seulement, le temps de faire des choix, prendre des décisions et surtout de voir évoluer les premiers GECT créés. Par un arrêté du Préfet de Région de Provence-Alpes-Côte-d'Azur du 22 mai 2013 portant création du Groupement Européen de Coopération Territorial « Parc européen / Parc europeo Alpi Marittime-Mercantour », le premier Parc naturel Européen voit le jour.

Le siège du GECT est situé à Tende, en France, près de la frontière à mi-chemin entre Nice et Cunéo[57]. La structure dotée de la personnalité morale est soumise au droit français. Cette étape majeure fait entrer la coopération transfrontalière dans une nouvelle dimension et lui ouvre de nouvelles possibilités notamment sur le plan juridique. Symboliquement, la coopération transfrontalière Alpi Marittime-Mercantour

[56] Source : document de présentation du Plan d'action Commun, document du PNM non daté.

[57] La localisation du siège à Tende est stratégique, elle permet à la fois de soumettre le GECT à la loi française et aux acteurs de se retrouver pour les réunions en ayant un temps de trajet équivalent.

entre dans la cour des grands et devient visible aux échelons supérieurs, notamment supranationaux. Avec la Convention et les Statuts du GECT, on passe du soft au hard law.

Ces étapes suivent un parcours classique et logique marqué d'abord par l'officialisation de la volonté de faire ensemble, ensuite une phase plus d'expérimentation et de mise en place d'une gouvernance souple. Et enfin, une phase de maturité où la coopération transfrontalière prend un nouvel élan et change d'envergure. Le GECT créé a vocation à porter un projet très ambitieux, celui de classement au patrimoine mondial de l'UNESCO.
A côté de cette institution phare gravitent nombre d'acteurs qui ont eux aussi l'expérience du transfrontalier ou souhaiteraient la faire.

1.3.b La coopération transfrontalière : l'expression du faire ensemble

L'idée n'est pas ici de dresser une liste exhaustive des autres formes de coopération transfrontalière qui existent sur le territoire, mais davantage de montrer au travers d'exemples que d'autres coopérations se développent en dehors du cadre institutionnel des parcs et qu'elles ont toujours comme socle commun une volonté de faire ensemble. Cette envie de bâtir ensemble se fonde soit sur une histoire commune soit sur des liens préexistants entre individus, qui vont devenir les moteurs.

Le patrimoine et la culture : un socle commun

Dans ma quête de comparaison, je me suis immédiatement tournée vers la coopération institutionnelle entre les deux parcs jumeaux. Mais, n'ayant que très peu de connaissances sur la région, son fonctionnement, je me suis laissée guider par les connaissances de collègues chercheurs, puis celles de personnes rencontrées sur le terrain. Je me suis ainsi constituée une liste de personnes ressources à contacter en dehors des parcs. Je dois avouer que le meilleur « filon » a été celui du patrimoine. D'abord parce que je me suis faite narrer l'histoire des frontières et de ce territoire de montagne si particulier. Une chose est de la lire, la vivre en écoutant ces personnes férues d'histoire et d'art de la Région en est une autre. Le partage et l'envie de transmettre animent les conservateurs du patrimoine et directeurs/trices de musées que j'ai rencontrés. Tous m'ont expliqué les liens plus ou moins étroits, en fonction des époques et surtout des affinités, qu'ils ont tissé avec leurs homologues français ou italiens. Certains m'ont expliqué « l'avant et l'après » Interreg, qui pour eux a quelque peu fossé les relations. D'autres m'ont narré leurs déboires face aux conditions drastiques d'Interreg, qui ne les ont pas rendus éligibles, malgré leurs petits projets murement réfléchis.

C'est encore par le patrimoine culturel et la tradition de la Saint-Anne, que les maires des communes frontalières de Entracque et Saint-Martin-Vésubie sont entrés en matière, avant d'évoquer d'autres projets. Le récit des traditions ancestrales communes comme le pèlerinage de la Sainte-Anne-de-Vinadio au Sanctuaire de la Madone de Fenestre permet de justifier le maintien de relations transfrontalières qui se sont délitées progressivement. Les relations transfrontalières, autrefois nécessaires à la survie économique des villages, se sont muées en célébrations traditionnelles, qui permettent de maintenir des liens d'amitié et de maintenir vivantes des traditions communes. Ces dernières sont un argument supplémentaire dans un discours plus large sur les valeurs montagnardes communes. Mais ce qui justifie aujourd'hui ces liens transfrontaliers ce sont davantage les relations interpersonnelles fortes entre les deux édiles[58]. Cette coopération informelle s'est vue formalisée par un jumelage le 25 août 2013, qui fut l'occasion de faire la fête à Saint-Martin-Vésubie.
Le village de Saint-Martin-Vésubie possède encore aujourd'hui les traces dans son architecture de l'or blanc, qui a fait sa richesse et sa réputation. Idéalement située sur un éperon rocheux incontournable sur la route du sel, la commune était le dernier arrêt avant le passage des cols vers l'Italie.

Dans la Vallée Stura di Demonte, la coopération transfrontalière sur des thématiques culturelles telles que la transhumance (La Routo)[59], la langue franco-provençale, la préservation des traditions agro-pastorales et d'élevage du sanbucco[60], est pratiquée mais pas avec la commune voisine de l'Ubaye. A mon grand étonnement, un véhicule aux couleurs du Queyras stationnait devant la communauté de montagne de Demonte. J'ai eu tout le loisir de discuter avec les membres français et italiens après leur réunion transfrontalière. Ainsi, les partenaires se trouvent dans le Queyras ou sont des institutions plus lointaines encore comme l'université d'Aix-en-Provence. Les projets sont réalisés dans le cadre d'Alcotra. Les thématiques de coopération n'intéressent pas directement les acteurs locaux français, les retombées ne sont pas évidentes. Ces derniers ne disposent pas des ressources humaines pour monter et porter des projets Interreg, à la différence de l'Italie dont certains bureaux et cabinets d'étude se sont une spécialité dans le montage de dossiers Interreg. Ces derniers proposent aux élus de montagne des projets clés en main, les partenaires français sont davantage des institutions disposant de ressources pour les gérer. Si le col de Larche (ou en italien colle della Maddalena) est incontournable puisqu'il relie les vallées de l'Ubaye et de la

[58] Gian Pietro Pepino, Syndic d'Entracque et Gaston Franco, Maire de Saint-Martin-Vésubie et député européen.

[59] La Routo est une transhumance traditionnelle sur près de 400 km, qui relie les plaines de Camargue et de Crau à la vallée de la Stura : C'est aussi le nom d'un projet franco-italien financé par Alcotra, destiné à recréer un itinéraire. http://www.larouto.eu/ consulté en avril 2014.

[60] Le Sanbucco est une race locale de mouton.

Stura et qu'il a fait l'objet d'un projet de réaménagement touristique de la part des parcs, la coopération entre les communes situées de part et d'autre est quasi-inexistante pour ne pas dire complètement inexistante, à l'exception d'un projet culturel franco-italien, dont la réalisation n'est pas arrivée son terme.

A l'opposé du col de Larche, se trouve un autre point de passage majeur pour la circulation entre les deux pays. Il s'agit du col de Tende. Nonobstant le caractère incontournable de cet axe de communication, les communes qui l'entourent sont très liées du fait de leur appartenance commune à l'Italie jusqu'en 1947. C'est à cette date seulement que les communes de Tende et de la Brigue sont devenues françaises. Les communes de Limome et de Tende sont particulièrement liées par les relations étroites qu'entretiennent les maires élus de longue date. Ces relations dépassent les simples relations institutionnelles, les deux m'ayant assuré en entretien pouvoir parler au nom de l'autre pour preuve de leur amitié. Début 2013, un projet de Convention et de Statuts pour la création du GECT "Territoire des communes : commune de Briga Alta (I), commune de Limone Piemonte (I), commune de Triora (I), Province d'Imperia (I) en relation au Territoire de la commune de Triora, commune de Tende (F), commune de la Brigue (F) » a été voté en conseil municipal[61], mais sans suite. Les thématiques de coopération sont particulièrement intéressantes tant elles sont larges et permettent de développer la coopération transfrontalière sans la brider à l'avenir. En effet, l'objectif du GECT est « *la coordination stratégique des politiques de la zone de montagne* » dans différents domaines. Le premier est la gestion de la route touristique Monesi, le deuxième concerne le tourisme et les remontées mécaniques et autres aménagements pour le tourisme hivernal. Le développement de la cohésion économique et sociale ainsi que la gestion des ressources énergétiques et environnementales figurent en bonne place. La gestion forestière et agricole complète ces domaines d'action. Les maires ont aussi évoqué une convention pour les soins et le projet de créer un centre de dialyse qui servirait à tout le territoire. La question de la voie de chemin de fer qui relie Cuneo à Nice a été elle aussi abordée, mais comme les questions de santé, ces dossiers sont complexes à gérer en transfrontalier parce que les élus locaux ne disposent pas de toutes les compétences pour prendre des décisions. Ces actions nécessitent d'être relayées à des échelons supérieurs (régionaux et étatiques). Le GECT n'a pas vu le jour sans doute par manque de soutien aux échelons supérieurs.

[61] Délibération du Conseil communale de la commune de Limone daté du 2/02/2013 et Délibération du Conseil municipal de La Brigue du 11/03/2013.

2. L'Espace Mont-Blanc figure, emblématique d'une coopération environnementale montagnarde

Le Mont-Blanc est un massif et plus encore un sommet mondialement connu, d'une part pour être le « toit de l'Europe » mais aussi parce qu'il est un haut lieu (Debarbieux 1993) en particulier de l'alpinisme mondial. Le tourisme s'y est développé progressivement depuis la fin du XIXe siècle, mais le véritable essor est venu du ski. Avec lui, les paysages de montagne ont changé, la montagne s'est construite et les versants ont été équipés pour le ski. Dans les années 60/70, de nombreux parcs nationaux sont créés en France, en particulier en montagne[62] pour préserver la richesse des massifs et les soustraire à la pression foncière liée au développement des stations de ski de haute altitude. Le Massif du Mont-Blanc transfrontalier devient vite un objet de convoitise. Depuis sa création en 1991, jusqu'aujourd'hui, Espace Mont-Blanc a dû s'adapter, se renouveler pour continuer d'exister dans un « trou noir » juridique.

Le massif du Mont-Blanc est partagé entre trois Etats : la France, l'Italie et la Suisse. Le sommet du Mont Dolent se situe à cheval sur la frontière des trois Etats. Ce sommet aurait pu devenir un emblème de la coopération tripartite mais il ne peut concurrencer le Mont-Blanc.

2.1 Naissance et parcours d'une coopération transfrontalière environnementale

L'Espace Mont-Blanc est né du refus d'une protection classique imposée par les Etats aux collectivités locales. Ce processus de création est relativement inédit, puisqu'il a tout de même été suivi de près et encadrés par les Etats et les associations à l'initiative de la demande de la protection. Le résultat et les principes directeurs sont eux aussi nouveaux. Passé les premiers chantiers exploratoires, l'Espace Mont-Blanc a saisi l'opportunité des financements Interreg, il a dû trouver un nouveau souffle pour continuer. Des travaux doctoraux (Moullé 1999 ; L'Harpe 2005), déjà anciens ont présenté cette coopération transfrontalière *sui generis*.

2.1.a Refus d'une protection imposée par le haut

[62] Vanoise (1963), Pyrénées (1967), Ecrins (1973), Mercantour (1979).

A l'occasion du bicentenaire de l'ascension du Mont-Blanc en 1986, écologistes et défenseurs de la nature rassemblés derrière la bannière de l'association de protection des montagnes Mountain Wilderness[63] réclament la création d'un parc international sur le massif du Mont-Blanc. L'association parvient à convaincre les ministères de l'environnement français et italiens, qui se réunissaient traditionnellement à l'occasion de sommets franco-italien, de la nécessité de protéger le massif. Le 6 août 1989, une cordée symbolique franco-italienne de 300 personnes forme l'inscription « pour le parc » sur la vallée Blanche. S'en suivra d'un grand débat sur la protection de la montagne à Chamonix. La Suisse a rejoint ces réunions pour réfléchir à la création d'un vaste parc. Le 8 novembre 1988, par la Déclaration de Locarno les ministres de l'environnement des trois pays apportent leur soutien officiel à l'idée d'un "Parc international du Mont-Blanc". Certains élus locaux comme Michel Charlet, maire de Chamonix, sont conviés à participer au comité de pilotage du projet. Mais très vite, de dernier s'est rendu compte que ce qui était proposé n'était que selon ses mots de la « *protection passive* » fondée sur la délimitation d'espaces vierges, ou déjà aménagés, sur lesquels on applique une réglementation spécifique. Le maire de Chamonix décide de se retirer du comité de pilotage pensant que le projet tel qu'il était mené « *faisait fausse route* » et surtout qu'il *« ne tenait pas compte des populations locales* ». Les élus locaux des trois versants du Mont-Blanc partagent cet avis et s'opposent à cette possibilité. Ils dénoncent « *une mise sous cloche* » de leur territoire ou encore la création « *d'une réserve d'indiens* » imposée par le haut, c'est à dire par les Etats centraux[64]. Le 13 octobre 1990, à la faveur d'une nouvelle rencontre tripartite des Ministres de l'Environnement à Annecy, Brice Lalonde, Ministre français reçoit favorablement la demande de Michel Charlet maire de Chamonix, faite au nom des élus locaux des trois pays. D'un commun accord avec les autres ministres, le Ministre français annonce contre toute attente, à la fin d'un repas, la suspension du projet de Parc international et confie aux élus locaux la responsabilité de faire des propositions de gestion de leur patrimoine.

A l'occasion de la 4e rencontre tripartite des Ministres de l'environnement, à Champéry, le 25 octobre 1991, la proposition de créer une Conférence Transfrontalière Mont-Blanc (CTMB) est adoptée. La première CTMB a lieu à Aoste le 7 janvier 1992.

---

[63] « Le Club Alpin Académique Italien et un groupe d'alpinistes emmenés par Reinhold Messner et Patrick Gabarrou demande une protection accrue du massif. Un an plus tard, ils créent Mountain Wilderness lors d'un congrès international à Biella, en Italie. L'idée d'un "Parc international du Mont-Blanc" est lancée. » http://www.mountainwilderness.fr/se-tenir-informe/actualites/protection-du-mont-blanc-un-peu-d.html (consulté en mars 2016)

[64] A l'exception de la Suisse qui est un Etat fédéré et dont la compétence de créer un Parc revient au Canton du Valais.

Au cours des trois années suivantes, les rencontres tripartites vont se poursuivre et chacune se solder par un communiqué de presse faisant état de l'avancée des chantiers lancés par la CTMB. La 7e et dernière rencontre tripartite s'est tenue les 11 et 12 novembre 1994 à Genève. Les élus se saisissent des dossiers et lancent les premières grandes études préliminaires, qui seront décisives pour la délimitation du périmètre du futur Espace de coopération, mais aussi pour son fonctionnement interne et ses premières actions.

1.1.b Des études pilotes aux premières actions : le temps des premières

Au cours des trois premières années de coopération (de 1992 à fin 1994), les acteurs se rencontrent souvent et discutent activement du futur Espace Mont-Blanc. Ainsi, ils apprennent à se connaître, et mettent en place des habitudes de travail. Celles-ci usent d'un certain formalisme, notamment en séance. Toutes les séances de Conférence Transfrontalière Mont-Blanc depuis la première se déroulent de la même façon avec une présentation plus ou moins rapide de chaque délégation et des communications diverses par le Vice-Président de chaque partie (française, italienne et suisse), puis vient l'adoption du procès-verbal de la séance précédente avant d'entamer l'ordre du jour et de terminer le plus souvent par les questions diverses. Cette tradition des communications tend à se renforcer au fil du temps et celles-ci deviennent de plus en plus longues. De nature variée, elles ont vocation à informer des changements politiques (nomination ou élection) ou de direction dans les différents offices, mais aussi des évènements importants en relation directe ou indirecte avec les actions de l'Espace Mont-Blanc qui se déroulent de chaque côté du Mont-Blanc.

La Conférence Transfrontalière Mont-Blanc s'est réunie cinq fois en 1992 et 1993 puis sept fois en 1994. Cette année constitue un record jusqu'ici inégalé. La coopération transfrontalière prend forme et se construit pas-à-pas. Cette phase de démarrage est déterminante pour la suite, les élus en sont pleinement conscients. Ils prennent donc le temps de faire mener des études avant de prendre des décisions et de se lancer. Les procès-verbaux montrent à quel point l'avis et le soutien actif des ministères de l'environnement est recherché. Chaque partie est en relation avec le Ministre de l'environnement de son pays ou ses services.

Le premier point qui est réglé dès la deuxième conférence est celui de l'adoption d'un court règlement intérieur de cinq articles, qui fixe la composition de la Conférence et son fonctionnement. Ce règlement sera mentionné à plusieurs reprises les premières

années, preuve d'une volonté manifeste de se rattacher au formalisme afin poser de solides bases pour l'avenir.

La Conférence ne part pas de rien, puisqu'elle s'appuie sur trois études préliminaires[65], dont la synthèse a permis de convaincre les Ministres de l'environnement du bien-fondé de sa proposition. La première porte bien son nom puisqu'il s'agit d'une « étude de faisabilité » menée par la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT) suisse en 1990[66]. Elle proposait trois scénarios différents. Le premier étant une sorte de statut quo qui conduirait à une différenciation des espaces protégés ou non, le second scénario est celui de la protection de type parc. Le troisième est celui retenu par l'Espace Mont-Blanc : la création d'une instance de concertation transfrontalière qui tenterait de concilier protection et promotion touristique par la concertation.

La seconde, étude réalisée en août 1991 par la Région Autonome de Vallée d'Aoste nommée « Espace Mont-Blanc. Etude préliminaire pour la sauvegarde du milieu ambiant de la zone Mont-Blanc » esquissait déjà les grandes lignes directrices, à savoir : la participation active des collectivités locales et la coordination transfrontalière. Elle mettait en évidence un « *contexte paysager, ambiant*[67]*, culturel, socio-économique fortement imbriqué renfermant en soi des valeurs uniques d'intérêt international* » et esquisse une proposition de limites territoriales. La dernière étude remise en octobre 1991 est une « étude préliminaire de faisabilité » menée sous la direction de Mr Devouassoux. Celle-ci est la plus aboutie, elle pose dans un chapitre intitulé « *retour sur le futur* » à la fois les enjeux, les principes ainsi qu'une méthode de concertation des acteurs locaux et des élus. Les principes et la méthode proposés seront suivis par la Conférence. La synthèse de ces trois études place au cœur des réflexions et de l'action future le concept général de valorisation active. Le but est l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de gestion intégrée de la montagne c'est à dire de valorisation de toutes les ressources.

Les élus sont ambitieux mais ils savent qu'ils sont observés et doivent faire leurs preuves pour ne pas perdre la confiance accordée par les Ministres. Le projet de l'Espace Mont-Blanc se doit « *d'être à la hauteur du territoire* ». Pour cela, ils commandent de nouvelles études et se mettent au travail par petits groupes accompagnés d'acteurs des différents secteurs.

---

[65] Etude suisse décembre 1990, étude italienne août 1991 et étude française octobre 1991.

[66] Etude de faisabilité CEAT Vers un Espace Mont-Blanc, version provisoire non datée précisément consultée aux archives à Chamonix.

[67] « Ambiant » il faut comprendre environnemental, provient mot italien « Ambiente » qui désigne l'environnement.

La première étude reçue est juridique. Il s'agit d'une « étude comparative des cadres légaux et institutionnels en place dans chacune des entités partie prenante ». Elle est réalisée par le cabinet d'étude Transversal et revêt une importance capitale à ce stade de démarrage, car elle permet de faire le point sur la situation juridique des trois parties. Elle pointe déjà des différences. Elle sera poursuivie et enrichie par d'autres travaux au fil des années. La seconde est une « étude de périmètre », qui a proposé trois périmètres : un périmètre restreint à la zone du Mont-Blanc « *monument naturel d'intérêt mondial* », un périmètre élargi : « *cœur de domaine écologique d'importance européenne* » et un périmètre ouvert : « *système transfrontalier des centres et des ressources* ». C'est ce dernier qui est retenu car il permet de faire varier les périmètres d'action dans le cadre d'actions de valorisation, de conservation ou de développement. La variation du périmètre de l'Espace Mont-Blanc est une chose importante, mais qui néanmoins ne préoccupe pas les acteurs outre mesure. En effet, le périmètre d'action a progressivement évolué en fonction des cartes, des projets, sans qu'aucune réflexion ou qu'aucune discussion ne soit menée.

La méthodologie d'études préliminaires par petits groupes de projet a été menée pendant deux ans et s'est conclue par la création de zones test et la mise en œuvre d'un projet-pilote sur celles-ci. En 1993, trois groupes de réflexion se mettent au travail (Agriculture, Tourisme extensif doux, Sauvegarde des milieux sensibles). Le groupe de Synthèse et de Liaison a formulé une proposition pour le Projet-Pilote adopté par la CTMB.

Finalement ce sont plusieurs projets-pilotes qui voient le jour et leurs actions sont menées sur trois zones-test (Montagne de Balme (Fr, Ch), Val Ferret (Ch-It), Cols du Bonhomme et de la Seigne (Fr-It).

Parallèlement, la question des transports et de la qualité de l'air émerge, et feront l'objet de rapports. L'Etude « milieux sensibles » viendra enrichir ce socle de connaissances.

1.1.c De la Planification à l'action

Au fil des années, les études s'enchainent tout comme les premières réalisations concrètes. La CTMB prend conscience de l'importance de communiquer sur l'Espace Mont-Blanc et ses réalisations auprès du grand public. En effet, l'argument de départ était de ne pas faire contre les populations mais pour et avec elles.
L'Espace Mont-Blanc a trouvé et formué son objectif : « la valorisation active de la montagne », qui allie « protection des milieux naturels et des paysages à la promotion d'activité socio-économique dans le sens d'un développent durable ».

A la première phase d'action a succédé une seconde financée en partie par la programmation Interreg II avec notamment le projet « 50 sentiers à thèmes ». Fin 1998, la CTMB se lance dans l'élaboration d'un Schéma de Développement Durable, qui sera adopté en 2006. Ce schéma offre une vision politique du territoire au travers des actions à mener. Il catégorise les actions futures en 4 axes stratégiques sous catégorisés 10 axes prioritaires. Le SDD synthétise et coordonne les objectifs des différents documents d'aménagement en vigueur sur le territoire de l'Espace Mont-Blanc. Cependant, il n'offre aucun cadre légal aux actions qui seront menées dans le cadre de projets dits simples mais aussi dans le cadre d'un Plan Intégré Transfrontalier issu de la quatrième programmation Alcotra entre 2010 et 2013. Les discussions relatives à la structuration juridique de l'Espace Mont-Blanc sont de nouveau ardemment relancées, avec la production de nouvelles études juridiques comparatives.
En parallèle, la CTMB réunie à Chamonix le 4 mai 2007, prend position en faveur d'un classement au patrimoine mondial de l'UNESCO. Cependant, ce projet sera abandonné en 2013 au grand désespoir du Comité International des Associations de Protection du Mont-Blanc (CIAPM) devenu ProMont-Blanc, qui suit officiellement les travaux de l'Espace Mont-Blanc en tant qu'observateur de la CTMB depuis 1999.

Second outil de planification et de mise en cohérence des politiques publiques, la Stratégie d'Avenir est adoptée le 16 mars 2014. Initialement, il s'agissait d'élaborer un plan de massif nécessaire pour déposer une candidature auprès de l'Union internationale pour la conservation de la nature. Elle découle du projet « Camp de base » mené dans le cadre du PIT Espace Mont-Blanc. La stratégie est présentée comme un « *outil stratégique majeur de mise en cohérence des politiques publiques des territoires autour du Mont-Blanc* »[68]. Elle met en avant la concertation comme principe de gouvernance, présente les dynamiques territoriales ainsi que les enjeux et objectifs.

2.2 Présentation du territoire et des enjeux

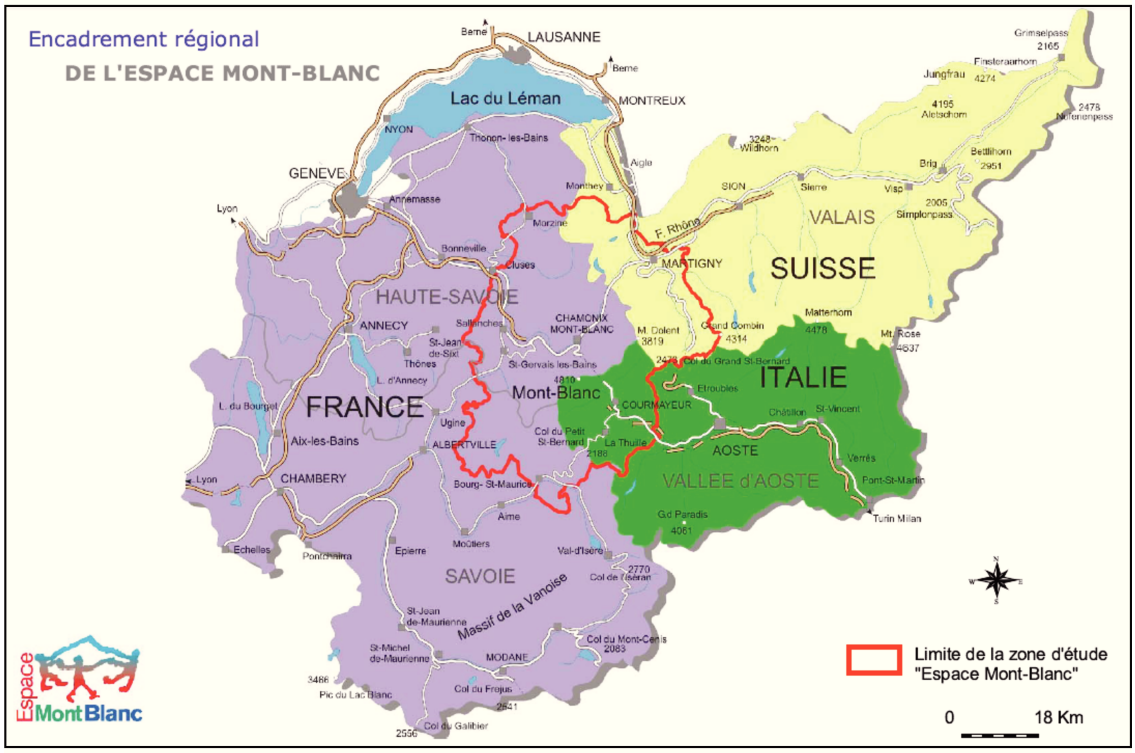
Espace théorique de coopération

La présentation faite ici de l'Espace Mont-Blanc correspond en tout point à celle que la coopération fait d'elle-même. Cependant la « réalité » est un peu différente, car le territoire de l'Espace Mont-Blanc n'est pas aussi figé que ce que la carte officielle ci-dessous veut bien le montrer. Le cadre informel dans lequel la coopération

[68] Document de communication « Mont-Blanc Stratégie d'Avenir », réalisation février 2013, diffusion ultérieure.

transfrontalière est née et s'est inscrite dans la durée en est d'ailleurs la principale cause. Loin d'être un inconvénient cette informalité se révèle être un avantage sous certaines conditions, nous le verrons tout au long de l'analyse.

La limite en rouge sur la carte ci-dessous correspond à la zone d'étude de l'Espace Mont-Blanc, fondée sur une addition de critères : géologique, écologique d'une part, politique et administratif d'autre part. Ce périmètre fait donc la synthèse des critères et périmètres proposés dans les différentes études sus mentionnées. Un seul de ces critères n'étant en lui-même suffisamment pertinent pour fixer un périmètre cohérent. On comprend aisément la logique, les critères géologique et écologique forment le socle de référence, qui est ajusté en fonction des critères politique et administratif d'une plus grande variabilité dans le temps.



Carte 6 : Zone d'étude de l'Espace Mont-Blanc (source EMB, non datée)

Sur la base de ce périmètre mouvant, puisque certaines communes incluses ne coopèrent pas ou plus (Morzine, Les Gets, Hauteluce, Beaufort) probablement du fait de leur éloignement géographique, alors que d'autres en dehors participent activement aux actions de coopération (Praz-sur-Arly, les Contamines-Montjoie, Liddes, Bourg-

Saint-Pierre). D'autres pourraient être intéressées du fait leur situation frontalière avec les communes suisses incluses dans le périmètre (certaines communes de la comunità di Grand Combin). La carte d'identité présentée ci-dessous n'est pas complètement juste, et ne correspond pas non plus aux outils cartographiques et de SIG développés par l'EMB au cours du PIT (Observatoire du Mont-Blanc)[69]. Les données récoltées l'ont été sur 34 communes[70], pour la partie française aucune des communes savoyardes n'ont été incluses en revanche d'autres haut-savoyardes y figurent. Cette évolution de la zone de coopération est intimement liée à des considérations politiques et aux redécoupages politico-administratifs intervenus successivement et sur lesquels nous reviendrons.

[69] http://observatoire.espace-mont-blanc.com/ (consulté en mars 2016), les données pour le géonavigateur ainsi que les indicateurs peuvent faire l'objet de mise à jour. Les données sont incomplètes et ne couvrent pas tout l'EMB.

[70] Alors même que l'Espace Mont-Blanc dit être composé formellement de 35 communes.

TERRITOIRE FORMEL	ENVIRONNEMENT ET PAYSAGE
• Superficie d'environ : **2800 km²** • **35 communes** : 5 en Savoie et 10 Haute-Savoie, 5 dans la Vallée d'Aoste et 15 dans le Valais • Un canton (Valais), une Région autonome à statut spécial (RAVA), 2 Départements (Savoie et Haute- Savoie) et une Région (Rhône-Alpes-Auvergne) • **4 grands axes de communication** (route) : tunnel du Mont-Blanc, tunnel et col du Grand St-Bernard, col du Petit St-Bernard et cols des Montets/Forclaz • **2 villes industrielles** : Martigny (Ch) et Sallanches (Fr) • Population : environs **100 000 habitants**	• Presque 80% du territoire se situe au-dessus de 1 500 mètres • Le massif du Mont-Blanc stricto sensu : sols acides, pentes raides et lissées par les glaciers • Altitude basse : **471 m** (Martigny) Altitude haute : **4810 m** (Mont-Blanc) • Massif cristallin connu pour ses roches et fours à cristaux
FAUNE ET FLORE	**L'HOMME ET LE TERRITOIRE**
• Chamois, bouquetin des Alpes, marmotte alpine, gélinotte des bois, lagopède, aigle royal, milan noir, gypaète barbu, tétras lyre • Flore alpine commune (pas d'endémisme) environ un millier d'espèces végétales répertoriées	• Environ 20% de la surface de l'Espace Mont-Blanc pour l'habitat et pour ses activités agricoles, artisanales et touristiques. • 52 refuges, cabanes, gites sur le Tour du Mont-Blanc

Figure 5 : Carte d'identité de l'Espace Mont-Blanc (sources : EMB, ProMont-Blanc, CREA)

Le périmètre formel de travail est majoritairement situé en altitude, et en particulier à très haute altitude, puisque seul 20% de la surface est habitable ou exploitable pour l'agriculture. Cela ne signifie pas pour autant que le reste est un espace naturel. Bien au contraire, et c'est bien là que se situe l'enjeu initial de la protection. Le massif du Mont-Blanc a été très tôt équipé pour le ski et l'alpinisme. Le premier téléphérique de l'Aiguille du Midi (versant français) a été équipé en 1924 sans toutefois atteindre le sommet. La ligne actuelle en deux tronçons a été ouverte en 1954. Sur le versant italien, les deux premiers tronçons sont réalisés en 1947 et le dernier reliant la Pointe Helbronner est ouvert en 1957. Il a été remplacé en 2015 par le Skyway avec une cabine rotative permettant d'admirer le paysage. La liaison entre l'Aiguille du Midi et la Pointe Helbronner est aussi réalisée en 1957. Prouesse technique, ce téléphérique panoramique survole près de quatre kilomètres de glacier. Le versant franco-suisse a lui aussi été équipé bien plus récemment, dans les années 90 après avis de l'Espace Mont-Blanc tout juste créé.

L'économie touristique grande consommatrice d'espace a très rapidement été au cœur des discussions, avec la question sous-jacente du maintien de l'agriculture de montagne, des traditions pastorales, tant dans un but de préservation et de conservation des paysages et des milieux naturels que dans un objectif de conservation des savoirs faire. Le traitement de la question a actuellement évolué vers la mise en valeur de la production agricole de l'Espace Mont-Blanc.

Le territoire compte aussi deux villes Martigny dans le Valais et Sallanches dans la Vallée de l'Arve. La ville de Martigny compte plus de 17 000 habitants. Sa localisation au carrefour de deux grands axes routiers (le Saint-Bernard et le Simplon) lui a permis de tenir une place importante dans le commerce. Elle est aussi connue pour sa Foire du Valais qui se tient en automne. Elle abrite aussi plusieurs centres de recherche en informatique, dans les domaines pharmaceutiques (extraction des principes actifs végétaux), de l'énergie. Sallanches est connue pour le décolletage[71], sa croissance démographique (de 5 354 habitants en 1968 à presque 16 000 en 2013) est liée l'explosion des prix de l'immobilier dans les stations de ski, qui chasse les habitants vers la plaine. La présence de ces deux villes est déterminante car elle permet de prendre en considération et surtout de traiter de nouvelles questions. En effet, le lien ville-montagne peut être traité dans le sens des complémentarités pas seulement de l'opposition comme souvent.

Des enjeux contradictoires, mais un objectif invariable : le développement durable

L'Espace Mont-Blanc doit concilier des enjeux souvent contradictoires (Feuvrier 1996) tout en conservant son cap à savoir *« la valorisation active de la montagne dans le respect l'environnement »*. Il s'agit de préserver la qualité des espaces naturels, tout en développant les activités économiques consommatrices d'espace et/ou ayant une forte empreinte sur le paysage ou les milieux naturels. Ces objectifs sont suffisants pour les partisans d'une protection forte, qui ne réclament plus aujourd'hui la création d'un parc, mais un classement UNESCO. Ce projet fut longtemps celui de l'Espace Mont-Blanc, avant d'être détrôné par un projet de classement de l'Alpinisme au patrimoine immatériel de l'UNESCO.

Progressivement les actions de l'Espace Mont-Blanc ont évolué et ont surtout gagné en envergure mais les quatre axes initiaux restent toujours d'actualité (Agropastoralisme de montagne, Milieux sensibles, Tourisme, Transport). Dès sa création, l'Espace

[71] Procédé d'usinage par enlèvement de matière, permettant de réaliser des pièces tournées en partant de barres ou de fil métallique en torche.

Mont-Blanc entend ne pas négliger l'un des trois piliers du développement durable (environnemental, économique et social). Les piliers économique et social étant indissociables, il s'agit de concilier un développement économique et social durable, compatible avec la préservation des ressources naturelles. C'est l'ensemble des activités économiques et sociales qui doivent être envisagées et non pas seulement celles qui rapportent le plus d'un point de vue strictement financier ou celles dont l'intérêt est jugé prioritaire pour leur contribution environnementale. Le Schéma de Développement Durable, adopté en 2006, est l'outil de programmation par excellence de cette démarche politique territoriale globale. La stratégie d'avenir en est le prolongement.

Le changement climatique, déjà visible dans le massif du Mont-Blanc avec la fonte importante des glaciers, l'instabilité rocheuse et surtout un enneigement parfois incertain, constitue incontestablement le plus grand défi des années à venir. Le territoire doit y faire face en se préparant à la fois aux risques naturels consécutifs, mais aussi en adaptant ses activités économiques. La stratégie d'avenir s'inscrit dans cette volonté affirmée d'anticipation et de préparation face aux aléas à venir. Elle sépare sans opposer les enjeux en altitude et dans les vallées. La démarche de concertation tente de placer l'homme et ses actions au centre des réflexions. Cependant, la consultation de la population n'a pas rencontré le succès escompté. L'Espace Mont-Blanc doit trouver un nouveau souffle et doit se rapprocher du citoyen.

La formalisation juridique : un objectif initial non atteint

Parmi les objectifs constants figure la création d'une institution dotée de la personnalité juridique. Les enjeux sont multiples : reconnaissance, simplification administrative, simplification comptable, tentative d'harmonisation des règles juridiques. Ce dernier point est particulièrement épineux et compliqué car nous sommes en présence de trois entités relevant de trois droits nationaux différents, ce qui complique encore les choses par rapport aux coopérations transfrontalières bilatérales. Le fait que la Confédération helvétique ne soit pas membre de l'Union Européenne n'est cependant pas l'obstacle majeur contrairement à ce qu'on pourrait penser, car le Conseil de l'Europe était bien en avance dans le domaine de la coopération transfrontalière avec la Convention-cadre de Madrid en 1980 (cf Chapitre 5). Malgré les nombreuses études commandées, aucune solution juridique n'était satisfaisante avant la possibilité offerte par le GECT. Aujourd'hui ce sont des discussions politiques, des choix et arbitrages délicats qui doivent être engagés et pris dans chaque partie et au sein de la coopération transfrontalière. Le processus est long, semé d'embuches de natures différentes pour chaque partie.

Certains acteurs face à cet obstacle se demandent à quoi bon, puisque la coopération a résisté jusqu'ici, qu'elle a survécu aux épreuves. Nous nous attacherons à démontrer l'intérêt d'une telle démarche, ses tenants et aboutissants, ainsi que ses implications.

2.3 L'Espace-Mont-Blanc : entre ombre et lumière

Depuis ses débuts, la coopération transfrontalière a oscillé entre ombre et lumière. Cette alternance de phases de travail et de réflexion en interne avec des phases de réalisation propices à la communication auprès du grand public est très commune de nos jours notamment du fait du cycle des projets dépendants des calendriers de financement. Cependant la communication autour des activités de l'Espace Mont-Blanc n'a jamais été aussi forte que pendant la phase de création. Les années précédentes sont marquées par des coups médiatiques retentissants de la part des associations de protection de la montagne, qui militent activement pour le parc international. Les réunions ministérielles sont chaque année une opportunité de communiquer auprès du grand public. Ensuite, celle-ci a été plus épisodique et liée aux projets. Les enjeux politiques ont laissé la place aux réalisations, ce qui semble logique. Cependant le citoyen s'est détourné progressivement des questions frontalières tout en profitant inconsciemment des réalisations. Ce constat a été fait à plusieurs reprises à l'occasion d'évènements organisés directement par l'Espace Mont-Blanc ou bien d'événement auxquels il prenait part avec un stand par exemple. Les personnes résidant sur le territoire ne connaissaient pas l'institution, ni ses vocations. De même, bien que consulté lors de chaque phase d'élaboration des grands documents de programmation (SDD, Stratégie d'avenir), les habitants désertent les réunions publiques mais participent avec ferveur aux rassemblements et manifestations organisés par l'Espace Mont-Blanc. Comment expliquer cette méconnaissance de l'organisation transfrontalière alors que le territoire bénéficie de la réalisation de projets fortement dotés sur le plan budgétaire ?

Au fil des années, les formes de communication ont changé avec l'essor d'internet. Cependant, l'Espace Mont-Blanc a perdu son « public » traditionnel local. Ayant résidé en différents lieux sur le territoire, j'ai pu constater que les habitants ne savaient pas ou plus ce qu'était l'Espace Mont-Blanc. Certains se souvenaient de réalisations marquantes telles que le topo guide des sentiers à thèmes, ou encore les sentiers didactiques, parce que l'empreinte de l'Espace Mont-Blanc est marquée durablement grâce au logo figurant toujours sur la signalétique. En revanche, ils ne sont guère capables d'expliquer ce qu'est ou n'est pas l'Espace Mont-Blanc. Une petite minorité est en mesure de parler du transfrontalier. En effet, tous ne « vivent pas » ou n'expérimentent pas le transfrontalier par conséquent ils n'ont que très peu conscience des enjeux et de l'intérêt de la coopération transfrontalière. Le franchissement des frontières n'est pas aussi évident qu'il pourrait paraître dans ces zones de montagne.

La part d'ombre de l'Espace Mont-Blanc peut donc trouver une explication dans le manque de conscience des populations tant française, qu'italienne ou suisse, de vivre dans un espace transfrontalier organisé. Ce constat est le même pour les Alpes Maritimes. Mais contrairement à celles-ci où la présence institutionnelle forte des parcs fait office de vitrine, l'Espace Mont-Blanc dépourvue de toute personnalité juridique, ne parvient plus à marquer sa présence sur le territoire. La structuration juridique devient dès lors un enjeu, dans la mesure ou l'institution dotée de solides

bases juridiques pourrait être mise en avant et ainsi conférer une visibilité à l'Espace Mont-Blanc.
Conscient de ce problème, l'Espace Mont-Blanc a essayé de communiquer auprès de la population et plus généralement du grand public à l'occasion de ses 20 ans en 2011. Des encarts publicitaires ont été placés dans des journaux locaux, dans des revues nationales spécialisées dans le domaine de la montagne ou tourisme et dans des hebdomadaires, des flyers distribués, une double page de présentation dans les documentations touristiques de la communauté de communes de la Vallée de Chamonix Mont-Blanc ou encore celle de la Vallée du Trient-Vallorcine. Cependant, il semble que ces efforts n'aient pas complètement porté leurs fruits. Une autre explication tient au fait que l'Espace Mont-Blanc n'est pas identifié comme un enjeu pour tous les édiles des communes, comme j'ai pu le constater pendant mon enquête réalisée en février 2014 soit environ un mois avant les élections municipales françaises. Une infirme minorité des candidats faisait allusion à l'Espace Mont-Blanc, contrairement au maire de Chamonix ou au candidat élu à Servoz, qui affichaient clairement l'enjeu transfrontalier dans leur profession de foi. Notons que ces deux élus sont particulièrement impliqués dans le fonctionnement de l'Espace Mont-Blanc, le premier en tant que vice-président de la CTMB, le second en tant que conseiller communautaire en charge à l'époque du transfrontalier et des espaces naturels et aussi très concerné de par ses fonctions professionnelles au sein de l'AEM[72]. Il semble donc y avoir un décalage de perception du transfrontalier mais aussi une certaine méconnaissance des enjeux afférents de la part des élus et consécutivement des citoyens. Nous reviendrons sur ce point important car mes observations sont similaires dans les Alpes Maritimes.

3. Montagne et protection : un traitement différencié de la question sur les deux territoires transfrontaliers

La présentation successive des deux territoires de coopérations Alpi Marittime-Mercantour et Espace Mont-Blanc, et plus particulièrement les conditions de leur naissance, mettent en évidence un rapport différent à la protection du territoire. Celui-ci est représentatif d'une certaine conception de la nature, qui a grandement évolué au cours du XXe siècle. Il n'est donc pas spécifique au rapport des hommes à la montagne. En revanche, le rapport des populations à « leur montagne » l'est, il en va de même pour le rapport à la frontière (cf Chapitre 2).

3.1 La montagne comme objet de recherche et objet politique

Si la montagne est un objet de recherche pour certains, un cadre pour d'autres, en aucun cas elle ne peut être considérée comme un fait acquis, une notion partagée par tous et en tous lieux. Si le mot montagne existe dans de nombreuses langues, il n'existe pas une montagne mais des montagnes (Sacareau 2003), chacune avec ses spécificités physiques et sociales. Le terme « montagne » englobe de nombreuses réalités très disparates, tant et si bien qu'il est difficile de décrire la montagne en général, à moins d'assumer un regard personnel (Price 2015). Pourtant la montagne n'échappe pas au processus actuel de mondialisation, qui se traduit par l'émergence d'une montagne globale mais aussi par la « mondialisation des enjeux montagnards » (Debarbieux et Rudaz 2010). Dans le cadre de cette recherche, la montagne est d'abord envisagée comme un construit social qui implique un rapport à l'objet différent sur chaque terrain étudié. La montagne est aussi l'objet de politiques publiques dans les trois pays concernés mais aussi au niveau européen. D'objet, elle devient un cadre lorsque notre regard porte plus spécifiquement sur la gouvernance transfrontalière.

3.1.a La montagne comme construit social

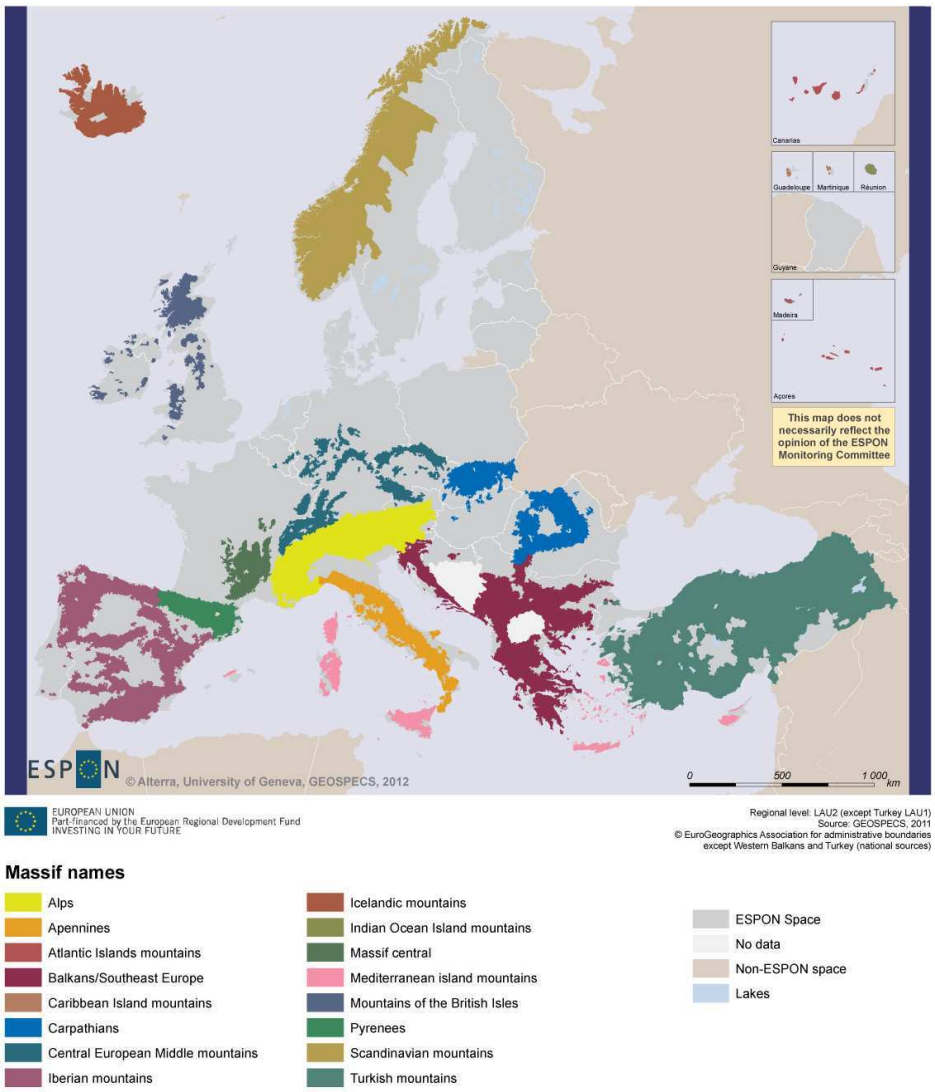
Partons du constat simple qu'il est impossible d'avoir une vision globale de la montagne à l'échelle mondiale mais aussi européenne. Tout d'abord parce qu'il n'existe pas une définition commune de l'objet montagne chez les géographes, autre que naturaliste: « *masse de relief d'altitude notable* » pour les Mots de la géographie (Brunet, Ferras, et Théry 1993) ou encore « *une forme de relief saillante caractérisée par des altitudes, des formes et des volumes qui font l'objet de conventions variables selon les contextes* » pour le Dictionnaire de la géographie (Lévy et Lussault 2003). Celles-ci sont extrêmement réductrices et excluent la dimension sociale de la montagne, qui est pour nous la plus intéressante. Raoul Blanchard l'écrivait déjà en 1934, en préface de l'ouvrage L'homme et la montagne : *« une définition de la montagne qui serait claire et englobante est en soi presque impossible »*. Bernard Debarbieux, grand spécialiste de la question l'a aussi écrit à plusieurs reprises. Il a contourné l'obstacle en considérant la montagne comme une catégorie de la connaissance et surtout comme un construit social (Debarbieux 1989; 2001; ibid

[72] AEM : Association Européenne de Elus de la Montagne dont l'objet est la défense des intérêts des communes de montagne au niveau européen.

Debarbieux et Rudaz 2010). D'autres spécialistes ont tenté une définition par des approches mixtes qui combinent expériences personnelles et cartographie par exemple (Price 2015).

La montagne est assurément un objet d'étude pour les géographes et mais aussi pour les politistes et les juristes. En effet, certains Etats comme la France, l'Italie ou encore la Suisse lui accordent une spécificité dans leur législation. La montagne constitue un référent spatial commode mais très mal défini et circonscrit du fait de l'absence d'unanimité des scientifiques sur les critères à retenir et les valeurs quantitatives susceptibles d'avoir une valeur seuil. L'Union Européenne n'ayant pas posé de critères communs, la dénomination « montagne » recouvre en Europe des réalités diverses et variées comme le montre la carte ci-dessous produite par le programme européen ESPON[73].

[73] GEOSPECS délimite les massifs selon un maillage communal (Gloersen, Lysenko, et Price 2004).



Carte 7 : Carte représentant les massifs européens (source : ESPON, Rapport GEOSPECS, 2012)

En général, trois critères sont retenus mais pas toujours cumulativement : l'altitude, la pente, le climat. La Commission européenne a commandé un rapport sur le sujet qui lui a été remis en janvier 2004[74], celui-ci propose des critères supplémentaires pour chaque catégorie d'altitude (entre 0-299m : écart type > 50 m par rapport aux points cardinaux par exemple). Aucun seuil n'est défini ce qui laisse une très grande marge d'appréciation pour qualifier un espace de montagnard. Les Etats ont délimité leurs zones de montagne selon des critères posés individuellement de longue date. Ainsi, l'altitude de 600 mètres est retenue en France, alors qu'en Suisse le cadastre de la

[74] COMMISSION EUROPÉENNE, 2004, Zones de montagne en Europe : analyse des régions de montagne dans les États membres actuels, les nouveaux États membres et d'autres pays européens, <

production agricole fixe la zone montagne à 700 mètres. L'Italie jongle entre ces deux altitudes puisqu'elle délimite la zone montagne à 600 mètres au Nord et 700 au Sud[75]. L'altitude n'est évidemment pas le seul critère pertinent retenu, mais il est le principal.

Si des critères objectifs semblent nécessaires aux yeux de certains, il semble néanmoins plus heuristique de considérer la montagne comme un objet approprié et construit socialement. En effet, la montagne est vécue, pensée, appropriée de façons diverses en fonction du rapport que chaque individu entretient avec elle. Ce rapport n'est pas anodin, au contraire il est tantôt très personnel ou tantôt le reflet d'un rapport social de groupe à l'objet. C'est le cas par exemple, de l'attachement fort de la région Niçoise à son arrière-pays et surtout son haut-pays montagnard. Le haut-pays s'est dépeuplé au profit de la côte, mais les habitants conservent des maisons de famille et sont électeurs dans ces communes. Ce lien est très significatif et a des implications politiques non négligeables y compris dans les relations transfrontalières objet de notre étude. La figure du montagnard est aussi souvent invoquée dans l'Espace Mont-Blanc pour justifier la coopération transfrontalière, celle-ci n'est pas qu'historique puisqu'elle fait aussi directement référence à des problématiques communes actuelles. Combien de fois ai-je entendu à l'occasion de plusieurs études à Vallorcine[76], « *on n'est pas si différent des suisses, on est montagnard* ». Pour autant, les Vallorcins ne sont pas Chamoniards[77]. Or Chamonix, est indiscutablement une commune de montagne : elle est classée en zone montagne par décret ministériel, de plus elle remplit largement les trois critères précédemment cités (pente, altitude, climat). Malgré tout, l'image actuelle de Chamonix est davantage celle d'une ville à la montagne. En effet, la population résidente à l'année avoisinant les 10 000 habitants et l'explosion de celle-ci durant les périodes touristiques principalement estivales (multipliée par 6), l'oblige à un surdimensionnement des infrastructures. Cependant ce n'est pas uniquement ces considérations d'aménagement qui conditionnent et façonnent l'image de la « capitale mondiale de l'alpinisme ». Le brassage entre population locale et extérieure de nationalités différentes (de passage mais aussi résidentes) contribue à la construction d'une image de ville internationale cosmopolite. Le fait que la coopération transfrontalière soit majoritairement portée par la commune de Chamonix pour la partie française, tandis qu'elle l'est par la Région Autonome en Italie ou par le

---

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/montagne/mount1_fr.pdf > (consultation le 16 septembre 2015).

[75] Loi dite montagne pour la France (1985), cadastre de production agricole pour la Suisse (autour de 1950-1955), loi sur les mesures en faveur de la montagne pour l'Italie (1952).

[76] Vallorcine est une commune française frontalière avec la Suisse, mais dont la localisation géographique, derrière le col des montets l'isole de la vallée de Chamonix et la tourne vers Martigny.

[77] Ni Chamoniards, ni Valaisans, seulement Vallorcins. Vallorcine un exemple concret d'application du concept de liminarité », Sémnaire Labex ITEM "La montagne malléable : aplanir et/ou rehausser ? Pour une approche pluridisciplinaire de la pente.", Grenoble, 6 juin 2013.

Canton du Valais en Suisse, n'est pas anodin. Son image lui permet de prendre un leadership, sans pour autant posséder des compétences juridiques similaires, ce qui complique la gouvernance. Ce leadership remonte à la création de l'EMB, mais il s'est renforcé au fil du temps, notamment après la création de la Communauté de communes Vallée de Chamonix Mont-Blanc et le transfert du secrétariat de l'EMB depuis Passy à Chamonix. Cette nouvelle localisation pourrait être anecdotique, mais elle est révélatrice d'un rapport de force avec la communauté de communes Pays du Mont-Blanc créée au même moment. Cette opposition entre les communes du « haut » et celles du « bas » a eu des répercussions sur la partie française. Malgré tout, les projets ont été menés à bien, parce que les chargés de projets sont passés outre les oppositions politiques des élus.

Enfin la montagne comme de nombreux autres objets géographiques et/ou politiques est souvent appréhendée par couples prétendument antagonistes : ville/montagne, montagne/plaine. L'étude des rapports entre les deux entités est généralement plus féconde que celle des oppositions mais elle comporte assez souvent un biais lié au positionnement. En effet, le regard sur les rapports ville/montagne sera différent selon que l'observateur se place du côté de la montagne ou de la ville, car les enjeux ne sont pas tout à fait les mêmes bien qu'une certaine complémentarité existe et tend à se renforcer comme nous le montrerons. La montagne est bien trop souvent observée, commentée, étudiée depuis la ville dans le cadre d'un rapport classique centre-périphérie qui suppose implicitement un lien de dépendance de la montagne par rapport à la ville et parfois même d'infériorité. Celle-ci renvoie évidemment à la faible population mais aussi au pouvoir décisionnel localisé dans les centres urbains. Cette dépendance n'est que relative car la montagne est aussi une ressource pour la ville, sur le plan énergétique et surtout environnemental (Jacob 2014).
Dans cette recherche, le parti pris a été clairement de considérer la montagne comme un centre et d'analyser les rapports avec la ville ou les centres urbains autant que possible depuis la montagne. Ce renversement classique centre-périphérie est aussi un enjeu par rapport au second objet : la frontière. Nous le verrons la frontière est comme la montagne considérée comme la périphérie de l'Etat, or elle peut aussi devenir un centre.

3.1.b Le traitement de la montagne en politique et sa traduction en droit

En Italie comme en France et plus encore en Suisse, la montagne occupe une surface non négligeable (presque un tiers pour les deux premiers Etats) voire prépondérante (autour de 40% pour la Confédération Helvétique) de leur territoire[78].
Plusieurs thématiques sectorielles (reboisement puis tourisme en France, déprise agricole en Suisse, dépeuplement des montagnes en Italie) ont conduit les Etats à adopter des mesures spécifiques à destination des territoires de montagne et par conséquent à définir leurs contours. L'idée de compensation des handicaps liés à la pente et au climat principalement est très prégnante dans un premier temps, d'où la mise en œuvre de politiques sectorielles, parmi lesquelles des aides directes dans le domaine agricole (Gerbaux 1989).

Le premier plan neige[79] français répond aussi à cette logique en proposant le développement de stations de ski créées ex nihilo et financées en partie par des dommages de guerre puis par des fonds d'investissement privés. Ce plan reflète parfaitement le modèle de l'aménagement à la française des Trente Glorieuses avec la création et la structuration d'une nouvelle activité économique dans une zone périphérique sous développée. Il en va de même pour la création des Parcs nationaux à la même époque en France. Le cas des Alpes Maritimes est une parfaite illustration de l'intervention aménagiste et protectionniste de l'Etat français en montagne.

Dans un deuxième temps, la montagne a servi de laboratoire d'expérimentation aux politiques publiques notamment de décentralisation en France et de régionalisation en Italie et en Suisse. En outre, l'évolution du traitement de la question de la montagne en politique encourage à considérer la montagne comme un vaste laboratoire d'étude des changements climatiques, sociaux, dans lequel mon travail s'inscrit d'une certaine façon puisqu'il a été soutenu financièrement par un grand emprunt national (français) pour la recherche.
Cet aspect particulièrement heuristique sera traité dans le chapitre 4 sous l'angle de l'innovation.

[78] Estimations basées sur les zonages cités précédemment (cf note 39).

[79] Décidé par le service d'études et d'aménagement de la montagne en 1964, le plan neige est à l'origine du concept de l'aménagement des stations à la française, c'est-à-dire des stations intégrées. Plusieurs plans se succèderont jusqu'en 1977.

3.2 De la protection de la nature à la préservation de l'environnement

Un point sémantique préalable s'avère nécessaire car l'usage courant en français des termes « protection », « préservation » ou encore « conservation » est problématique par rapport aux concepts anglophones s'y référant. En effet le terme générique le plus courant et le plus ancien dans la législation française est celui de « protection ». Cependant depuis l'an 2000 et l'intérêt particulier pour l'environnement que nous connaissons, le terme « protection » est souvent remplacé par celui de « préservation » ou de « conservation », soit directement comme synonyme soit avec une légère connotation dans l'intensité de la protection. La conservation tendrait ainsi à « mettre la nature en conserve » ou « sous cloche » et donc à exclure l'homme, alors que la préservation serait moins forte que la protection. Cependant l'usage scientifique anglo-saxon est inverse puisque le courant préservationniste renvoie à une protection stricte sans intervention humaine et relève d'une éthique biocentrée. Tandis que le conservationnisme renvoie à un usage limité de la nature et à une protection amendée par l'intervention humaine et relève d'une éthique écocentrée (Depraz 2008). La conservation est une modalité d'action sur la nature très souvent basée sur l'outil particulier qu'est l'espace protégé (Chartier et Rodary 2009).

Dans cette partie, c'est évidemment l'usage français du mot préservation tel que présenté ci-dessus qu'il faut retenir d'autant que l'idée soutenue est celle d'une évolution progressive d'une protection de la nature localisée et délimitée spatialement à celle d'une préservation plus globale de l'environnement ex situ. Le préservationnisme est d'ailleurs fortement remis en cause depuis les années 70 aussi bien en Europe qu'en Amérique. Cette évolution est observable dans les formes juridiques et a des conséquences sur la gouvernance des espaces protégés ou faisant l'objet de mesures de préservation. En revanche, l'emploi de l'expression « conservation de la nature ou de l'environnement » se réfère à l'usage scientifique et non courant. L'environnement est aussi une notion plus large que celle de la protection, elle inclut la protection et fait le lien avec l'Homme et les activités anthropiques. Nous mettrons cette évolution en évidence au travers des deux cas d'étude.

3.2.a Vers un paradigme intégrateur de la protection des espaces naturels

Les Parcs Alpi Maritime et Mercantour voient le jour dans un contexte général de regain d'intérêt pour l'environnement et la conservation de la nature, mais aussi de changement de discours (Rodary et al 2003) et de posture face à la protection. Alors que le XXe siècle a vu croître le nombre d'espaces protégés partout dans le monde et sous différentes formes (réserves, parcs nationaux), la protection visant à réduire voire exclure les activités humaines des espaces protégés est fortement décriée et remise en question. En revanche de nouvelles formules de préservation et de valorisation active

des espaces naturels voient le jour sous la forme des Parcs Naturels Régionaux (PNR) ou Parcs Régionaux. C'est d'ailleurs cette formule qui sera privilégiée en Italie avec la création du Parc Régional de l'Argentera en 1980, alors que la création du Parc National du Mercantour l'année précédente a trainé dans le temps et a suscité de nombreuses oppositions. Celles-ci sont le fait localement de groupes sociaux particuliers (éleveurs, chasseurs principalement), qui manifestent leur opposition face à l'encadrement de leurs activités sur leurs terres situées en zone centrale. L'opposition a aussi une dimension plus large dans la mesure où le Parc est imposé par le haut, c'est à dire l'Etat central puis géré par ses services. Il ne faut pas oublier le contexte général de l'aménagement du territoire français très particulier, dans lequel les collectivités locales ne détenaient que peu de pouvoir, la situation a changé depuis. En effet, après la seconde guerre mondiale, l'aménagement du territoire est pensé en termes de compensation des déséquilibres par le pouvoir central et en particulier la DATAR[80] chargée de la mise en œuvre des politiques d'aménagement. Le Parc du Mercantour est ainsi créé avec l'objectif de développer et maintenir la vie dans l'arrière-pays Niçois. La zone centrale où s'exerce une protection maximale a vocation à compenser l'impact environnemental des stations de ski implantées en périphérie (Isola 2000, Auron pour ne citer que les plus grandes et celles situées au cœur du massif). Cette opposition n'existe pas côté italien où la réglementation est un peu moins stricte que dans la zone centrale française.

Le tableau ci-dessous démontre bien le succès d'une formule de protection combinée au développement local au travers de la promotion des activités du territoire et des produits du terroir. La dénomination « Parc » cache en fait un véritable projet de développement territorial, dont le développement local durable est un des éléments structurants. L'Italie contrairement aux deux autres pays compte de nombreux espaces protégés et surtout 24 parcs nationaux. Cependant dix d'entre eux ont une superficie inférieure à 50 000 Ha dont cinq en dessous de 15 000 Ha, leur périmètre plutôt restreint et leur localisation tendent à limiter les contestations face aux éventuelles restrictions d'usage. L'Italie n'a pas cessé de créer des parcs nationaux contrairement à la France, qui a connu deux vagues successives : la première suite à la loi de 1964 puis la seconde après la révision de la loi en 2006. Les nouveaux parcs créés répondent au nouveau paradigme intégrateur de la conservation dans un cadre développementaliste (op. cit. Chartier et Rodary 2009). La protection ne rime plus avec sanctuarisation, les activités humaines doivent y trouver leur place et plus encore contribuer au

[80] Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale créée en 1963 qui est devenue Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) en 2006 puis redevenue DATAR pour Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale en 2009.

rayonnement du territoire. Pour cela, le parc naturel d'échelon régional se révèle être l'outil privilégié dans les trois Etats étudiés.

	France	Italie	Suisse
Parc National	Une zone centrale ou cœur : zone de haute protection de la nature. Une zone périphérique ou d'adhésion Réserve intégrale possible	Conservation pour la « valeur naturelle, scientifique, artistique, esthétique, culturelle, information, éducative, récréative…"	Protection des habitats intacts à la faune et à la flore indigènes. Zone centrale et zone périphérique
Nombre	10 + 2 en projet	24	1 + 2 en projet
Parc Naturel Régional	Pas un espace de protection mais un lieu de vie et d'activités. Peut comprendre une aire protégée (Réserve naturelle)	« Système homogène » Espace naturel où les activités humaines sont intiment liées. Espace protégé et réglementé.	Vastes territoires ruraux, peu urbanisés, disposant d'un patrimoine naturel et culturel particulièrement riche. PNR périurbains : espaces semi-naturels proches des régions densément peuplées. 2 zones
Nombre	51 + 12 en projet + 5 en réflexion	145 + 1 Parc interrégional	15 + 1 en projet
Législation	PN : création Loi n°60-708 du 22 juillet 1960 + Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 PNR : création par décret du 1er ministre LOI n° 93-24 du 8 janvier 1993 + décret du 1 er septembre 1994	Loi cadre n°394/91 du 6 décembre 1991 + lois régionales	Loi fédérale LNP du 1er juillet 1966 révisé en 2006 (Parcs d'importance nationale) Loi fédérale du 19 décembre 1980 sur le Parc national suisse dans le canton des Grisons (Loi sur le Parc national)

Tableau 7 : Comparaison PN et PNR en France, en Italie et en Suisse (sources institutionnelles nationales, mars 2016)

En 1914, le Parc National Suisse voit le jour dans les Grisons avec comme référence le paradigme moderne qui oppose l'homme à la nature. Pionnier en Europe, le parc a vocation à recréer une nature sauvage au sens nature vierge et à la conserver. Ainsi

l'accès à la zone centrale est limité et la nature peut se développer sans intervention humaine livrée à elle-même. Cette conception est sérieusement remise en cause avec la révision de la Loi fédérale sur la Protection de la Nature (LPN) en 2006 qui instaure les Parcs Naturels Périurbains et autorise certaines activités dans la zone périphérique du parc national. Cette loi illustre parfaitement le changement de paradigme et crée « *une nouvelle catégorie de parc* » dans laquelle « *la ville n'a pas à renoncer à son pouvoir d'anthropisation* » et est « *susceptible d'intégrer véritablement la nature* » (Hess et Cavin 2015). Pour ces auteurs, ce nouveau parc répond à une logique d'intégration ville-nature mais se heurte à une rémanence de l'opposition homme-nature qui pourrait lui être défavorable. A ce jour, un seul parc naturel périurbain a vu le jour près de Zurich en 2009[81].

Le cas de l'Espace Mont-Blanc est particulièrement révélateur de ce changement de paradigme. En effet à la fin des années 80, deux camps s'opposent : d'un côté les partisans de la « wilderness » autrement dit de la nature sauvage souvent des alpinistes de renom comme Reinhold Messner ou Patrick Gabarrou, de l'autre les élus locaux convaincus de la possible et surtout nécessaire conciliation de la protection avec les activités touristiques. Tandis que les uns réclament le démantèlement de certaines remontées mécaniques[82] dans le massif du Mont-Blanc, les autres rejettent fermement une protection imposée par le haut. Ce qu'ils refusent c'est évidemment la sanctuarisation des « espaces naturels » et ainsi l'impossibilité à l'avenir d'y développer une quelconque activité. En outre, les responsables politiques locaux avec comme leader Michel Charlet, maire de Chamonix rejettent l'idée de soumission à un règlement (lois ou décrets nationaux) qui leur retirerait toute marge de manœuvre quant à l'avenir de leur territoire. En 1989, à l'occasion d'un rassemblement des opposants au Parc à Courmayeur, le slogan est très explicite « *oui à la protection, non à la volonté centralisatrice* »[83]. Le rapport de Jean-Paul Camel[84], remis au Ministre français, est très lucide sur la situation qui prédomine en Vallée de Chamonix, il dit ainsi que l'hostilité au parc « *est due principalement à un rejet, systématique, de tout ce qui risque de conforter les pouvoirs de l'administration de l'Etat, en matière d'environnement et de protection de la nature* ». Les élus français ont en tête la création des Parcs de la Vanoise et surtout du Mercantour, ils sont déterminés à proposer une alternative à ce qu'ils estiment déjà avoir. En effet, le versant français du

[81] Il s'agit du Wildnispark Zürich Sihlwald.

[82] L'association Mountain Wilderness propose le démontage de la télécabine traversant la vallée Blanche, qui porte selon elle gravement atteinte au caractère sauvage et grandiose du cœur du massif (août 1988).

[83] Le Messager du 15 décembre 1989 in Sauver la montagne, François Labande (2004).

[84] Jean-Paul Camel (1990) *Etude d'un projet de parc international* remise au Ministre de l'environnement français Brice Lalonde.

massif du Mont-Blanc dont l'altitude dépasse 2000 mètres, ainsi que les langues terminales glaciaires, sont classés par arrêté ministériel du 14 juin 1951.

L'« abandon du projet de parc national par les Ministres de l'environnement au bon vouloir des collectivités locales » est très mal vécu par les associations de protection de l'environnement, qui vont continuer leurs actions fortes de sensibilisation. On peut citer à titre d'exemple la manifestation itinérante de Mountain Wilderness sur le tour du Mont-Blanc en août 1996 qui fut l'occasion de faire ratifier un manifeste pour la protection internationale du Mont-Blanc[85]. A partir de 1999, à l'initiative des Ministres de l'environnement, le Comité International des Associations pour la Protection du Mont-Blanc (CIAPM) est invité à siéger à la CTMB en tant qu'observateur. Le CIAPM va prendre part aux réflexions, interpeller, se positionner sur les grands sujets, notamment après l'incendie du Tunnel du Mont-Blanc sur des questions de pollution. Le CIAPM devenu ProMont-Blanc soutiendra l'Espace Mont-Blanc dans son engagement vers un classement UNESCO, ou encore dans sa volonté de créer un GECT, tout en restant critique face aux différents choix effectués. Les associations de protection de l'environnement ont infléchi leur position dans le sens d'une plus grande prise en compte des activités humaines dans leur façon de penser la protection de la nature. L'opposition franche des années 80/90 n'est plus de mise, car le paradigme intégrateur s'accompagne de changements importants notamment dans la gouvernance des espaces protégés. Comme le tableau précédent et le cas de l'Espace Mont-Blanc le suggèrent, la protection de la nature autrefois de la compétence des Etats revient de plus en plus aux échelons inférieurs (les régions et cantons pour les PNR mais aussi aux collectivités locales). Dans ces nouvelles conditions, les associations de protection de la nature et de l'environnement demandent une plus grande reconnaissance de leur expertise dans les procédures et processus de prise de décision.

3.2.b La préservation de l'environnement : une compétence locale ?

Quand l'Europe s'en mêle…

Le changement de paradigme va de pair avec une modification des modalités de préservation de la nature et plus largement de l'environnement. En effet, les mesures classiques de conservations (parc, réserve) coexistent avec de nouvelles mesures issues de règlements ou de directives européennes, qui sont transposées dans les droits internes ou directement applicables pour les règlements. Avant les années 70, l'environnement ne figurait pas au rang des préoccupations de l'Union Européenne.

[85] Du Parc international à l'Espace Mont-Blanc, document Mountain Wildernes, 1995.

L'acte unique change la donne en introduisant la protection de l'environnement et surtout des bases juridiques pour la création de normes européennes dans le Traité de Rome. Les premiers textes en la matière ont pour objectif principal la libre circulation (Simonetti 2008). A partir de 2002, la politique de l'environnement fait l'objet du chapitre XIX du Traité instituant la Communauté européenne[86]. L'article 174 CE dispose que : « *La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur payeur* ». Son domaine d'intervention est donc très vaste. Si on s'en tient à la protection de la nature, on peut citer comme exemple la création d'un réseau écologique européen de sites Natura 2000 comprenant à la fois des zones spéciales de conservation classées au titre de la directive « Habitats » du 21 mai 1992[87] et des zones de protection spéciale classées au titre de la directive « Oiseaux » en date du 2 avril 1979[88]. Cependant son action au niveau local est soumise au principe de subsidiarité, c'est à dire qu'elle ne peut agir en dehors de ses domaines de compétence exclusive que si les objectifs ne peuvent pas être atteints par les Etats membres eux-mêmes. Pour reprendre l'exemple de Natura 2000, la France a transcrit les directives européennes dans différentes sources législatives (lois, codes, décrets) et a mis en place une procédure spécifique de création reposant sur l'action conjointe du préfet et des collectivités locales. Chaque Etat a défini sa propre procédure en fonction de ses institutions et du fonctionnement de celle-ci.

Une décentralisation territoriale incomplète et inavouée en France

La France, Etat unitaire et centralisé a réglé les grandes questions d'aménagement du territoire de l'après-guerre jusqu'aux années 2000 depuis Paris en confiant cette mission à la DATAR. La décentralisation entreprise depuis les années 80 s'est progressivement renforcée et a contribué à la redistribution des compétences en matière d'aménagement local, d'urbanisme mais aussi des outils de protection de l'environnement. Sur ce point, la doctrine ne s'accorde pas complètement. Pour certains auteurs, la protection de l'environnement reste « une affaire d'Etat » (Morand-Deviller 2006) alors que pour d'autres la France a connu une décentralisation des outils de protection avec notamment la Charte des PNR et plus encore la réforme des

[86] Traité instituant la Communauté européenne (version consolidée Nice) Journal officiel n° C 325 du 24/12/2002.

[87] Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992.

[88] Directive 79/409/CEE du conseil du 2 avril 1979.

Parcs Nationaux en 2004, qui donne aux collectivités locales un droit de regard sur la gestion et l'avenir du Parc à côté de l'Etat qui en conserve la gestion (Lambert-Habib 2005). Fondamentalement les deux visions sont justes, car l'Etat conserve son pouvoir et sa compétence en matière d'environnement, il ne délègue que la gestion par la Charte pour les PNR et la cogestion pour les PN. Dès lors cette forme de décentralisation peut être considérée comme inavouée ou silencieuse (Janin 2007). Ceci engendre des incompréhensions entre d'une part les représentants de l'Etat et les acteurs locaux qui poursuivent des objectifs différents (Alban et Hubert 2013). La gouvernance s'en trouve modifiée, de nouveaux équilibres sont à trouver. Depuis 2003, les collectivités locales françaises bénéficient d'un droit constitutionnel (article 72C) à l'expérimentation locale[89]. Ce droit leur confère, dans les limites fixées par la loi, de nouvelles marges de manœuvres notamment en matière de développement durable. Cependant, certaines associations de protections de l'environnement ont exprimé des craintes en suggérant que les collectivités locales pourraient en user dans le sens d'une diminution des restrictions des activités et par conséquent d'un affaiblissement de la protection. C'est sans doute l'une des raisons de cette décentralisation inavouée. La seconde relève de l'organisation administrative de l'Etat en Région. En effet, la décentralisation a été corrélée avec une réorganisation des services déconcentrés de l'Etat en région. Ces services ont vocation à faire appliquer les politiques de l'Etat. En matière d'environnement, la gestion est de plus en plus laissée aux collectivités par le biais des documents d'urbanisme, et seulement contrôlée par les services préfectoraux ou par la DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement). L'autonomie est donc plus ou moins grande. Cette modalité de contrôle est aussi très présente dans le domaine des relations transfrontalières.

Le développement durable et la préservation de l'environnement sont au cœur des débats depuis le Grenelle de l'environnement[90]. La territorialisation des politiques publiques en matière d'environnement, qui se traduit par la territorialisation des outils, est érigée comme l'une des conditions majeures de réussite du Grenelle. La dimension territoriale des projets, des actions est évidemment importante et encore plus évidente dans le cas des PN ou des PNR. Les collectivités territoriales sont donc en théorie plus à même de mettre en œuvre les politiques sans pour autant en avoir les compétences formelles.

[89] Article 72 C modifié par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

[90] Article 72 C modifié par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Reprenons le cas du dispositif européen Natura 2000, la France a transposé les deux directives européennes par une ordonnance du 11 avril 2001, qui donne la présidence des comités de pilotage des sites et la responsabilité de l'élaboration et de l'application des documents d'objectifs aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés par l'arrêté préfectoral qui détermine la zone. La procédure est menée formellement sous l'autorité du préfet.

Eventail de mesures de protection à différents niveaux

Dans les Etats fédérés comme la Suisse ou moins centralisés que la France, comme l'Italie où les Régions disposent d'une autonomie plus ou moins large en fonction de leur statut[91], l'aménagement et la protection sont principalement gérés au niveau local. Par exemple en Italie, la loi cadre n°394/91 du 6 décembre 1991 fixe au niveau national les grands principes de protections, qui sont définis plus précisément dans la loi Régionale piémontaise n. 19 du 29 juin 2009 sur la sauvegarde des aires naturelles et de la biodiversité. En Suisse, la protection des espaces est relativement ancienne puisqu'en 1875, les districts francs fédéraux[92] sont les premières aires protégées instituées par la loi. D'autres aires de protection ont été créées : un Parc National (1914), puis les sites de reproduction de batraciens (2001), et enfin prairies et pâturages secs (2010). Au niveau de la Confédération, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) s'appuie sur un réseau écologique national (REN) afin de mieux intégrer la biodiversité et les questions de préservation de l'environnement dans l'aménagement du territoire.

En Suisse, l'aménagement du territoire s'est d'abord développé au niveau local avec un mouvement de planification communale après la seconde guerre mondiale. Selon l'article 22^{quater} de la Constitution Fédérale du 14 septembre 1969 « *1. 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. 2. Elle encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux. 3. Elle tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire* ». La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22 juin 1979 dispose que la *« Confédération, les cantons et les communes établissent des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder »* et pose les principes de l'aménagement. Le mouvement est donc inverse par rapport à

[91] La Région Autonome de la Vallée d'Aoste (RAVA) jouie d'un statut spécial d'autonomie.

[92] Les districts francs fédéraux ont vocation à « la protection et la conservation des mammifères et oiseaux sauvages rares et menacés ainsi que la protection et la conservation de leurs biotopes ».

celui de la France, le caractère centralisateur de l'article 22quarter, assez inhabituel, a dû être digéré avant que la loi cadre (LAT) ne vienne préciser les principes directeurs de l'aménagement du territoire. L'article 2 de la LAT pose quant à lui le principe d'un triple niveau de compétences : la Confédération fixe les principes d'aménagement, les cantons ont l'obligation d'adopter une réglementation d'application de la loi fédérale[93], les communes établissent un plan directeur communal, leurs compétences sont plus ou moins étendues en fonction de la législation cantonale (Donzel et Flückiger 1999). En pratique, tous les cantons ne respectent pas les principes de la Confédération, en particulier les cantons de montagne comme le Valais lorsqu'il s'agit de planification des zones à bâtir. En Italie, la tradition est aussi à l'autonomie communale. Dès 1865, une loi régit la planification urbaine de toutes les zones urbanisables, elle sera étendue en 1942 à l'intégralité des territoires communaux (Graff 2001).

En France, comme en Italie ou en Suisse, les communes élaborent des documents locaux d'urbanisme[94] dans lesquels un zonage est établi. Celui-ci permet de distinguer des zones à bâtir, des zones agricoles ou encore des zones à protéger. Sur chaque zone s'applique une réglementation précise plus ou moins contraignante et plus ou moins protectrice. La protection de l'environnement est donc une compétence locale, puisque les communes disposent d'un pouvoir important de contrôle sur les droits à bâtir des parcelles et donc sur la destinée de celles-ci.

En outre, il ne faut pas négliger les droits des propriétaires des terrains, qui peuvent décider d'imposer une protection forte sur leur bien. De même l'incitation et la contractualisation ou le conventionnement avec les propriétaires sont des outils non contraignants mais qui peuvent se révéler très efficaces pour réguler le passage de véhicules par exemple, ou encore régler des atteintes ou nuisances à l'environnement liées à la pratique d'activités de loisir comme c'est le cas en montagne.

Parmi les acteurs incontournables de la protection de la nature figurent les associations de protection de l'environnement. Certaines d'entre elles se sont vues confier la gestion d'espaces protégés, souvent des réserves naturelles ou encore la gestion de projets de nature différente (éducation à l'environnement, sensibilisation, accueil dans les espaces protégés…). De plus, elles sont très actives au niveau politique en participant à l'élaboration des politiques publiques ainsi qu'à la sensibilisation du grand public. Leur structuration dans un vaste réseau présent aux niveaux régional, national et transnational démultiplie la portée de leur discours et de leurs actions.

---

[93] Les districts francs fédéraux ont vocation à « la protection et la conservation des mammifères et oiseaux sauvages rares et menacés ainsi que la protection et la conservation de leurs biotopes ».

[94] Plan Local d'Urbanisme en France, Plan de régulation générale (Piano Regulatore Generale) en Italie et Plan Directeur communale en Suisse.

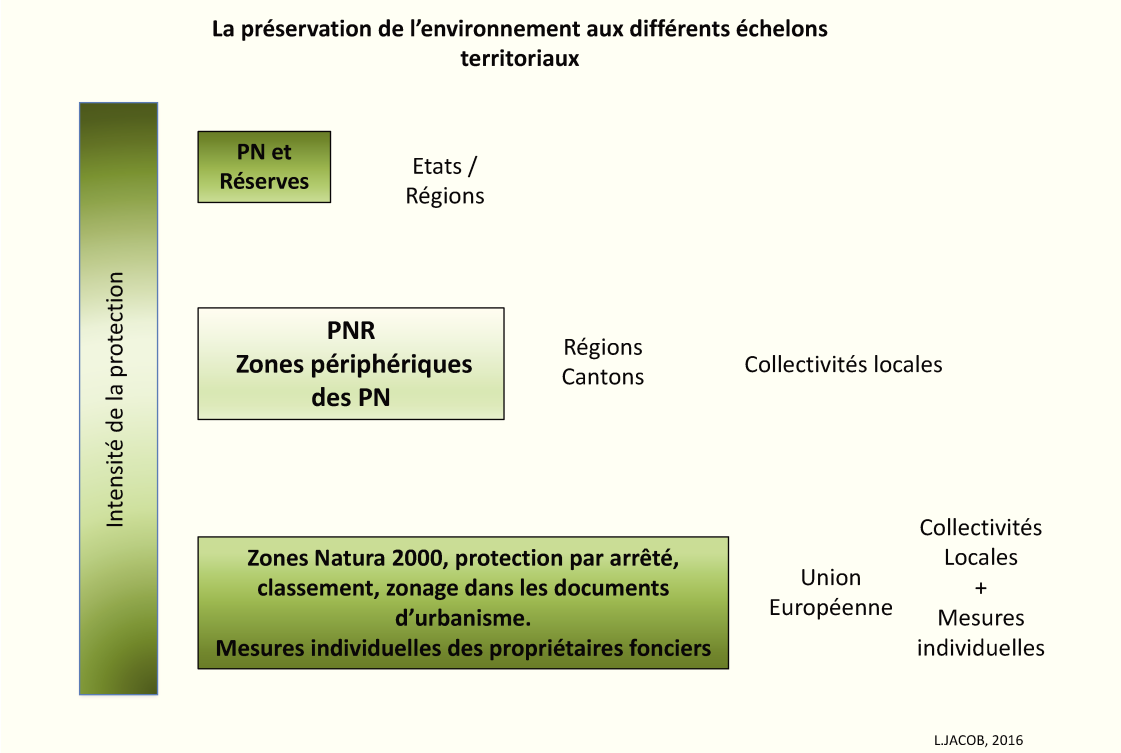


Figure 6 : Présentation des mesures de protection aux différents échelons territoriaux

Le schéma de synthèse, ci-dessus, fait le lien entre les différents outils de protection de l'environnement, leur intensité, leur nombre mais aussi leurs usages par les différents échelons territoriaux. Il permet de montrer clairement que si pour la France la protection de l'environnement est une « quasi affaire d'Etat », les mesures de protection sont principalement prises et gérées comme dans les autres Etats au niveau local. L'intensité de ces mesures ne dépend pas forcément de l'échelon territorial auquel celle-ci est prise. La protection peut être très forte au niveau local, avec des mesures de restriction ou d'interdiction d'accès par exemple.

Comme nous l'avons évoqué précédemment les rapports à l'environnement ont changé. L'environnement ne peut plus être simplement considéré comme un cadre de vie. La connotation écologiste du terme s'est progressivement imposée. Cependant, l'environnement n'est pas exempt de valeur marchande. Dans ce contexte, l'environnement montagnard a une carte à jouer pour développer et tirer profit de cette ressource économique. Les stations de sport d'hiver ne constituent qu'une des modalités. D'ailleurs leur développement estival qui passe par une diversification des activités peut s'appuyer sur la ressource que constituent les espaces protégés. La province de Cuneo l'a très vite compris en demandant la création d'un parc naturel après la disparition de l'ancienne de réserve de chasse. Le projet de classement au patrimoine de l'UNESCO s'inscrit aussi dans une démarche marchande. Les études d'impacts post-classement ont clairement démontré un accroissement de la fréquentation touristique des sites classés immédiatement après le classement et sur le long terme. Cependant, les parcs nationaux présentent une difficulté de positionnement

perceptible notamment dans leur forme de communication auprès du grand public. Dans l'inconscient collectif, les parcs restent des sanctuaires dédiés à la nature. Les parcs ne cherchent pas à détromper les futurs visiteurs, au contraire ils les confortent dans cet imaginaire avec une communication à grand coup d'images plus belles les unes que les autres[95]. La vitrine du Parc ou plutôt son fonds de commerce repose sur la conservation des espèces animales et végétales à l'abri de l'homme. Justement les habitants n'y sont pas représentés, certainement pour ne pas troubler l'esprit du visiteur urbain, en mal de nature. Car c'est en effet à ce public que s'adresse les campagnes d'informations, comme celle de l'Office fédéral de l'environnement de mai 2012[96] intitulée « Les parcs suisses – A deux pas de chez vous ». Le commentaire explicatif de la campagne est très éloquent : *« Au premier plan, des citadins de tous âges soulèvent la façade d'un immeuble comme s'il s'agissait d'un rideau, et dévoilent, tout proche, le paysage à la fois attrayant et spectaculaire d'un parc ».*



Figure 7 : Entre Cluozza et Val Sassa, l'Ova da Cluozza (Cluozza Riviere) dans le Parc national suisse. Photo : Nico Schaerer © Suisse Tourisme-OFEV, campagne d'information de l'OFEV, mai 2012.

Un sondage de 2007[97], soit avant la signature de la nouvelle Charte de Parc, réalisé auprès des habitants du Parc National du Mercantour confirme le positionnement ambigu des parcs à travers la perception des usagers de proximité. Cette étude a montré que le Parc servait d'abord à protéger les animaux (63%) et à protéger les plantes (52%), puis à préserver la nature (39%) et enfin développer le tourisme (10%),

---

[95] Film de présentation des Parcs Nationaux français : « Les Parcs nationaux de France - Le film », https://www.youtube.com/watch?v=jCkTqKO-n6g, consulté en février 2016.

[96] http://www.parcs-suisses.ch/fr/la-campagne/affiche/ consulté en mars 2016.

[97] Sondage BVA étude marketing, réalisé en mai 2007 sur commande du Parc National du Mercantour, auprès de 400 habitants du Parc, âgés de plus de 18 ans, interrogés par téléphone.

créer des emplois (1%). Plus inquiétant, 4% des personnes interrogées ont répondu à rien. En revanche, ils sont 83% à être d'accord ou plutôt d'accord avec l'idée que le parc contribue au développement local. Ces résultats, antérieurs à la réforme des parcs, sont très significatifs de la perception du parc, qui reste avant tout perçu comme une institution de protection. Ils sont cependant très conscients de l'attractivité que représente le parc (85%). Mais, ils se montrent assez sceptiques sur la capacité de dernier à stimuler la vie locale. Enfin leurs attentes principales se focalisent sur trois points : le développement de l'accueil des visiteurs, l'information / la communication / la promotion et enfin l'amélioration du dialogue avec les riverains. Les deux premiers points sont en effet devenus prioritaires dans les actions menées par la suite. En outre ces questions sont abordées et traitées en transfrontalier car elles sont communes aux deux parcs.

Cette dichotomie présente dans le discours des Parcs et la distance qu'il engendre dans la perception des actions de protection, doit être considérée notamment lorsque l'on s'intéresse à la communication des parcs en matière transfrontalière. Il est donc nécessaire de différencier ses destinataires, qui peuvent être classés en deux catégories distinctes : les touristes/visiteurs et les populations locales. Cela vaut aussi pour l'Espace Mont-Blanc, mais dans une moindre mesure, car l'Espace Mont-Blanc n'est pas un espace protégé en lui-même et surtout cette contradiction interne dans le discours n'est pas présente du fait du positionnement initial inverse par rapport aux parcs nationaux. La communication est l'un des aspects qui a été mis en avant à l'occasion des PIT. L'ambition était évidemment de donner une visibilité aux actions transfrontalières mais aussi de créer ou recréer un lien avec les habitants. La perception des actions transfrontalières, mais aussi des institutions qui les portent occupe une place importante dans cette recherche même si aucune enquête scientifique de perception n'a été conduite. Celle-ci est donc le fruit d'une expérience de terrain, de témoignages glanés en différents lieux au cours d'activités de recherche (rendez-vous, participation à des évènements) ou simplement de moments de vie quotidienne.

Conclusion

Ce premier chapitre a mis en évidence l'évolution des enjeux de nos deux coopérations transfrontalières, ainsi que leurs temporalités respectives, qui tendent à se rejoindre puisque celles-ci se calent sur les programmations européennes. Retenons, en conclusion, une convergence actuelle des thématiques de coopération qui nous permettra une comparaison plus fine des gouvernances, malgré une histoire très différente et des objectifs initiaux en décalage. La coopération transfrontalière n'a pas vocation à gérer ou harmoniser la protection, mais davantage à promouvoir les espaces naturels et mener des actions de développement durable dans des domaines de plus en plus larges. La relation actuelle et historique à la frontière est un second élément préalable à explorer avant de passer à l'analyse de la gouvernance.

Dans les deux exemples étudiés, la coopération transfrontalière s'est bâtie sur un modèle courant qui repose sur deux types de projets : les projets stratégiques et projets opérationnels (Comte et Levrat 2006). La vision stratégique sur le long terme est réellement l'élément qui permet de consolider et d'assurer la pérennité d'une coopération transfrontalière à la fois dans le temps et dans l'espace. La construction volontariste d'un espace de coopération a des conséquences lourdes de sens à la fois en termes d'engagement des élus porteurs du projet, mais aussi au niveau financier et juridique. Autant les projets opérationnels peuvent être réalisés par des collectivités publiques ou des personnes privées sans grandes conséquences du point de vue politique, autant les projets stratégiques nécessitent l'engagement des collectivités locales et engagent aussi parfois les Etats.

Chapitre 2 : Souveraineté, frontière et coopérations transfrontalières en montagne

Dans les régions frontalières, les problématiques spécifiques, les acteurs et surtout la complexité et l'intrication des relations interrogent. Il serait trop rapide et trop simple d'invoquer la frontière comme l'unique cause de cette complexité.
En effet, elle est la marque d'une séparation, d'une division entre deux entités étatiques qui sont directement à l'origine de cette complexité. La création de plusieurs Etats avec des régimes différents engendre une différenciation qui peut elle-même être à l'origine de la coopération transfrontalière. Dans certaines zones frontalières, ou zones de contact entre différents systèmes politiques et administratifs, se développe la volonté de faire ensemble. Cependant, celle-ci doit faire face, très rapidement, à la différence. Faire face ne signifie pas d'emblée gommer les différences ou harmoniser les règles, mais davantage les prendre en considération pour s'adapter à elles.
Appréhender la différence implique d'abord de comprendre son origine. Pour comprendre et expliquer les blocages, les incompréhensions, les lenteurs mais aussi les arrangements, les compromis et, parfois, les « pas de côtés » des coopérations transfrontalières, il est indispensable de remonter aux sources, c'est-à-dire à l'essence même de la différence : la création des Etats et, surtout, les choix institutionnels de ces derniers.

Partant du constat que géographes et juristes n'accordent pas tout à fait la même signification ni le même intérêt à la frontière, il m'a semblé nécessaire de faire dialoguer les deux conceptions. Le futur juriste apprend au début de sa formation que l'Etat est une entité juridique formée de la réunion de trois éléments constitutifs : la population, un territoire et une autorité politique ou souveraineté. Ainsi, les choses sont relativement simples lorsqu'il parle de territoire, le juriste désigne simplement une emprise géographique délimitée par des frontières terrestres, maritimes et aériennes pour prendre en considération les trois dimensions. L'espace normatif est tridimensionnel et borné par des limites strictes. La frontière se résume donc à une limite de souveraineté politique et de compétence administrative. Face à cela, le géographe, même novice, reste circonspect tant les concepts centraux de frontière et, plus encore, de territoire et d'espace font l'objet de vifs débats théoriques au sein de la discipline. De nombreux auteurs ont apporté une réflexion théorique sur l'objet frontière en s'attachant aux fonctions (Guichonnet et Raffestin 1974; Raffestin 1980) ou aux caractéristiques de celles-ci en vue de dresser une classification (Ratti 1992; Reitel 2011; Ratti et Schuler 2013). D'autres spécialistes ont apporté une réflexion théorique sur l'évolution des frontières dans le cadre de la mondialisation avec une approche politique et économique (Anderson 2002; Anderson 2001) ou géopolitique (Foucher 1991) ou globale, permettant de saisir toute la complexité des frontières aujourd'hui (Amilhat-Szary 2015).

Si la frontière et le territoire n'intéressent que peu les juristes, en revanche la question de l'autorité politique ou de la souveraineté est particulièrement attractive, car elle fonde différents régimes politiques dont les différences notables complexifient les relations transfrontalières. Plusieurs branches du droit sont directement concernées par la coopération transfrontalière avec un nombre limité de juristes francophones hautement spécialisés ; comme Nicolas Levrat et Henri Comte, spécialistes du droit européen, ou Daniel Dürr spécialiste des institutions de coopération, qui ont tout trois contribué à un ouvrage incontournable sur le sujet[98]. Le droit public des collectivités locales, moins spécifique, est aussi très largement mobilisé. Le droit international public et privé est également sollicité pour répondre à des questions concrètes dans la pratique transfrontalière. Cependant la doctrine en fait très peu l'écho.

1. Ouverture et défonctionnalisation des frontières comme conditions préalables à la coopération

L'étude des frontières n'est pas exclusivement réservée à un champ disciplinaire particulier comme le montre le grand nombre d'écoles que regroupe le champ des « border studies »[99]. La formation des frontières ou « bordering » sera laissée de côté, pour se focaliser sur leur rôle. Ce champ est pourtant très investigué par les juristes mais il n'apporte rien de neuf à notre analyse sur la gouvernance des régions frontalières.

Considérer la frontière uniquement comme une limite politico-administrative serait beaucoup trop réducteur (Ratti 1992), « *la frontière n'est pas une banale limite fonctionnelle* » (Foucher 2012). Les frontières sont une construction historique (Lefebvre 2007) et sont en perpétuelle évolution même pour les plus stables d'entre elles. La frontière en tant que limite fonde la différence (Newman 2006), elle délimite des systèmes politiques qui alimentent les différences. L'enjeu de la coopération transfrontalière est évidemment le rapprochement des systèmes et l'effacement de ces différences. Cette différenciation est l'expression directe des fonctions de la frontière. Leur perception change alors que leurs fonctions essentielles persistent avec une intensité variable. C'est autour de cette hypothèse forte de défonctionnalisation

[98] COMTE H., LEVRAT N., 2006, Aux coutures de l'Europe : défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière, Paris, Editions L'Harmattan, 365 p.

[99] WILSON T. M., DONNAN H., 2012, A Companion to Border Studies, John Wiley & Sons, 732 p.

partielle de la frontière que se construit ma proposition de lecture de ce qu'est une frontière aujourd'hui.

1.1 La frontière comme limite territoriale défonctionnalisée

En langue anglaise, trois termes existent pour désigner la frontière. Le premier, « frontier », est ancien et désigne les franges pionnières, c'est-à-dire des espaces marginaux sur lesquels l'influence d'un Etat central s'est progressivement affaiblie. Le second, « boundary », renvoie à la limite spatiale alors que « border » désigne la limite entre deux Etats. Ce dernier terme correspond davantage aux frontières actuelles telles que nous les connaissons en Europe. La frontière est une limite particulière dans la mesure où elle est intentionnelle, c'est-à-dire l'expression d'un pouvoir en acte (Raffestin 1986) exprimé à un temps donné. La limite fonde la différence, elle sépare en premier lieu deux milieux, deux espaces. La frontière marque une intention, alors que la limite n'est pas toujours intentionnelle. Nous verrons que dans le cadre des coopérations transfrontalières, les limites de la coopération évoluent et s'adaptent au fil du temps, alors que les frontières sont davantage marquées par une plus grande fixité dans le temps.

1.1.a Trois fonctions principales de la frontière

Les frontières remplissent traditionnellement trois fonctions principales (Guichonnet et Raffestin 1974) : fonction légale, fiscale et de contrôle. Concrètement, elles permettent de contrôler, surveiller, restreindre, interdire ou exclure le passage des hommes et des choses. Le pouvoir fiscal étant dépendant du pouvoir législatif étatique, la fonction fiscale est intimement liée à la fonction légale. Cependant, sans remettre leur souveraineté en cause, de nombreux Etats ont conclu des accords de libre-échange, qui assouplissent les conditions de franchissements des marchandises en frontière. L'accord de Schengen conclu initialement le 14 juin 1985 par cinq membres de la communauté européenne puis élargi à 22 en 2010, crée un grand espace de libre circulation pour les personnes et les marchandises à l'exception de la Suisse qui contrôle toujours l'entrée de marchandises sur son territoire. Elément central, la fonction de contrôle relative à la régulation du franchissement des frontières (hommes, biens, services et marchandises) est relativement variable à différentes échelles spatiales et temporelles. Pour les Etats européens, cette fonction demeure le levier

d'action sur la porosité des frontières internes à l'Union Européenne, notamment par le biais de l'Accord de Schengen[100]. En mars 2015, le Parlement européen a adopté un code frontières Schengen[101] dans lequel il est expressément écrit que « *Toute personne, quelle que soit sa nationalité, peut franchir les frontières intérieures en tout point sans que des vérifications soient effectuées. Toutefois, les autorités nationales de police gardent la possibilité d'exercer leurs compétences, y compris dans les zones frontalières intérieures, à condition que ces contrôles n'aient pas un effet équivalent aux vérifications frontalières* ». Une exception est toutefois prévue et encadrée *« en cas de menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure, les pays concernés peuvent exceptionnellement réintroduire le contrôle à leurs frontières intérieures pour une période de 30 jours au maximum (prolongeable aux conditions établies par le code) ou pour la durée prévisible de la menace grave »*. Les récents attentats de 2015 à Paris et de 2016 à Bruxelles ont été immédiatement suivis par une fermeture partielle des frontières avec un contrôle plus ou moins systématique des frontières les plus traversées. Cependant l'état d'urgence décrété en France suite aux attentats du 13 novembre 2015 et prolongé cinq fois[102] jusque fin juillet 2017 justifie un rétablissement des contrôles aux frontières quasi-permanent puisque la durée maximale de 30 jours est largement dépassée. L'Etat d'exception devient permanent et entrave les libertés fondamentales en particulier la liberté de circulation. Prenons l'exemple de la frontière franco-italienne dans les Alpes Maritimes où les contrôles ont été rétablis aux deux points de passages principaux de Vintimille et de Tende ainsi que dans les gares et aéroports. Ces contrôles réalisés par les douanes secondés dans leur mission par différents services de police des Etats ont pour conséquence direct de stopper le passage des migrants de l'Italie vers la France. Dans ce cas précis, la lutte contre le terrorisme légitime indirectement les contrôles à la frontière ainsi que le refoulement des migrants en dehors de tout cadre juridique.

La crise migratoire consécutive aux différents conflits géopolitiques qui touchent le Moyen-Orient et certaines régions d'Afrique illustre tristement la variabilité de la fonction de contrôle à la fois aux frontières internes et externes de l'Europe. Dans ce contexte de crise migratoire, l'Autriche, l'Allemagne, la Slovénie, le Danemark, la Suède, la Hongrie ont eux aussi rétablis plus ou moins temporairement les contrôles aux frontières internes portant un coup sévère aux accords et faisant voler en éclats le

[100] Accord de Schengen du 14 juin 1985 conclu entre la France, la République Fédérale d'Allemagne, la Belgique, les Pays Bas et le Luxembourg. Une convention signée le 19 juin 1990, entrée en vigueur en 1995, a permis d'abolir les contrôles aux frontières intérieures entre les États signataires.

[101] Règlement (CE) no562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes.

[102] L'avant-dernière prolongation suite à l'attaque de Nice du 14 juillet, jusque fin janvier 2017, puis la cinquième le 14 décembre 2016 jusqu'au 15 juillet 3017.

principe de libre circulation. L'ouverture des frontières reste cependant le principe, la fermeture l'exception.

Ces fonctions s'expriment de manière plus ou moins forte et indépendamment les unes des autres au cours du temps, faisant ainsi varier l'intensité de la frontière en tant que limite. La fonction légale, beaucoup plus stable dans le temps, est de loin la fonction la plus importante car c'est elle qui détermine l'application de règles juridiques différentes de part et d'autre d'une frontière. La fonction fiscale en est dépendante. Cette variabilité est appelée « défonctionnalisation » sans pour autant que la fonction ne disparaisse. Selon Claude Raffestin, « *la fonction légale serait la dernière à se maintenir après la disparition de toutes les autres et cela dans l'hypothèse d'une défonctionnalisation complètes des frontières* ». Je partage entièrement cette position dans la mesure ou la fonction légale est liée à l'exercice de la souveraineté d'un Etat. Dans le cadre de l'Union Européenne, bon nombre de législations communes sont adoptées au niveau européen sont soit directement applicables dans les Etats membres ou sont transposées dans leur législation pour le devenir. Cependant, les Etats restent libres d'adopter des législations propres dans de nombreux domaines, ce qui cause une différenciation entre les Etats, qui elle-même génère des flux lorsque la frontière est ouverte ou tout du moins poreuse.

1.1.b Paradoxe de la défonctionnalisation

La défonctionnalisation des frontières a une incidence directe sur leur ouverture ou leur fermeture, c'est-à-dire concrètement la possibilité de les franchir. Entre ces deux extrêmes (ouverture complète avec une libre circulation et fermeture totale), il existe une infinité de possibilités. La métaphore souvent utilisée d'une membrane est particulière intéressante pour illustrer les flux qui la traversent. Michel Foucher (op.cit.) emploie le terme de « dévaluation de la frontière » pour décrire ce phénomène.

La très forte défonctionnalisation des frontières permettant la libre circulation que nous connaissons aux frontières internes de l'Europe du fait de la mise en œuvre de l'accord de Schengen a pour corollaire un renfoncement de la fonction de contrôle et de la fonction fiscale aux frontières externes de l'Europe (Debray 2013). Le phénomène peut s'analyser comme un report de l'exercice des fonctions des frontières internes aux frontières externes. Pour autant, il est impossible de parler d'effacement complet des frontières et encore moins de leur suppression, car les frontières étatiques demeurent tant qu'ils restent souverains. En effet, la construction européenne, dans sa configuration actuelle, ne remet pas en cause le principe de la souveraineté des Etats. Une intégration plus poussée avec la mise en place d'une Europe sur un modèle fédéral pourrait remettre en cause les frontières internes.

Le schéma ci-dessous illustre le paradoxe qui tend à se renforcer entre les frontières internes et externes à l'Union Européenne. Il permet de faire le lien entre le degré d'intensité de la limite et l'évolution des fonctions au cours du temps. Le lien est particulièrement explicite avec la fonction de contrôle : plus celle-ci est forte, plus la limite est intense et plus la frontière est fermée ; à l'inverse moins elle s'exprime et plus la frontière est ouverte. La fonction de contrôle est celle qui, aujourd'hui en Europe, incarne le plus fortement l'expression du pouvoir des Etats à leurs frontières. Ce pouvoir même s'il n'est pas exercé pour permettre une libre circulation est reporté aux frontières externes, mais peut aussi être à nouveau exercé « *exceptionnellement, si une menace grave à l'ordre public ou à la sécurité intérieure d'un pays de l'UE demande une action immédiate, celui-ci (l'Etat) peut réintroduire immédiatement le contrôle aux frontières intérieures* ». La fonction légale correspond au pouvoir législatif propre à chaque Etat. Dans le cadre de l'Union Européenne, ce pouvoir est conservé individuellement par les Etats membres, d'où l'expression linéaire de la fonction.

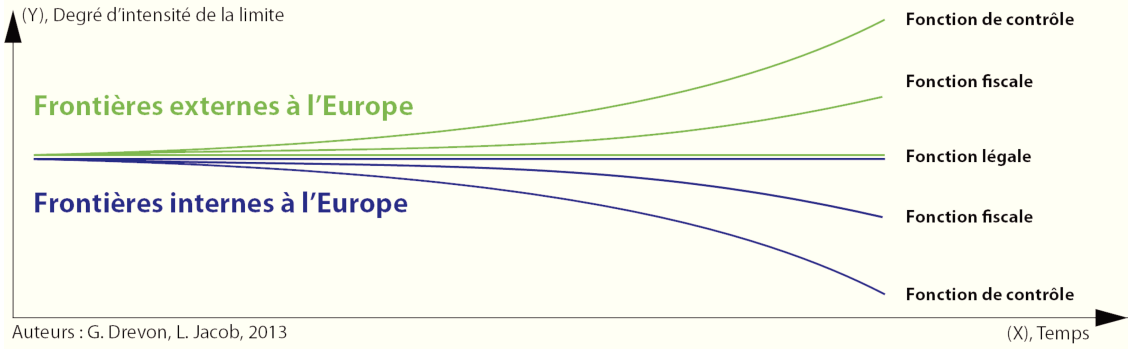


Figure 8 : Evolution paradoxale des fonctions classiques de la frontière

L'expression des fonctions fiscales et de contrôle vont se renforcer aux frontières extérieures de l'espace de libre circulation, pour garantir une certaine perméabilité de la frontière.

Ce report de l'exercice d'une fonction d'une frontière interne vers une frontière externe à l'Europe n'est pas unique. On peut citer un certain nombre de lieux où la fonction (souvent de contrôle ou fiscale) de la frontière s'exerce non sur la limite elle-même mais dans d'autres lieux comme les aéroports, les gares, les ports, les ambassades ou encore les lieux de rétention administrative des migrants. Des auteurs qualifient ces nouvelles limites de « frontières mobiles » (Amilhat-Szary et Giraut 2015). Cette réflexion sur les frontières délocalisées est particulièrement intéressante et féconde car les fonctions de la frontière sont très clairement dissociées par rapport à la limite territoriale de l'Etat. La frontière peut donc être partout, sa fixité est remise en question au moins partiellement.

L'ouverture des frontières et non « l'abolition des frontières » (Anderson 1970, 1997; Raffestin 1992) interroge une autre de leurs fonctions: la fonction sociale. En effet, la frontière est dotée d'une épaisseur historique qui ne peut s'effacer par une décision

politique. Nous le verrons lorsque dans l'inconscient collectif, la frontière n'est pas « juste » ou n'est pas « idéalement située » ou encore lorsqu'elle fait référence à un passé oublié au profit d'une histoire plus glorieuse ; les rapports à celle-ci peuvent alors être difficiles, inexistants, compliqués.

1.2 Dépassement de la frontière : la frontière-zone ?

L'ouverture de la frontière est une condition nécessaire pour son franchissement et l'établissement de relations transfrontalières. Le commerce est sans doute la plus ancienne motivation à son franchissement légal ou illégal (contrebande).
Ce n'est pas un hasard si aujourd'hui ces zones transfrontalières font preuve d'un dynamisme économique important et concentrent les activités et les richesses autour de la frontière. Le concept de frontière-zone, plutôt que celui de frontière-ligne jusqu'ici envisagé, prend alors tout son sens. En effet, la frontière n'est plus considérée comme une simple limite car elle se dote d'une épaisseur. Il ne s'agit plus simplement d'une juxtaposition de deux Etats autour d'une ligne, mais d'une zone de contact. De la « frontière coupure » on passe à la « frontière couture » avec l'idée qu'elle peut devenir une zone d'intégration. C'est d'ailleurs ce vocable qui est retenu par l'Union Européenne. La notion de frontière-zone permet de réaliser l'articulation ou de faire le lien entre deux systèmes, de les intégrer à l'image de ce que l'Union Européenne souhaite accomplir (Ratti et Schuler 2013), c'est à dire atténuer les disparités liées à la présence d'une frontière.

1.2.a Généralisation de la frontière-zone

En effet, l'ouverture de la frontière engendre des flux (marchandises, biens et services, populations) et ouvre de nouvelles opportunités en matière économique puisque les entreprises vont jouer sur le différentiel des possibilités offertes par les législations de chaque Etat. L'exploitation des différentiels de nature différente (pas uniquement économique, ce peut-être des différentiels culturels par exemple) créée un « effet frontière ». Celui-ci est propre à chaque frontière et dépendant des spécificités des parties situées de part et d'autre. L'effet frontière est polarisant, il va attirer certaines activités ou, au contraire, en écarter d'autres. La population va se répartir de façon égale ou inégale en fonction des avantages offerts par l'une des parties mais aussi en raison de ce qu'elle recherche et de ses capacités financières lorsqu'un fort différentiel monétaire ou économique existe.

Le franchissement croissant des frontières, corrélé au développement des activités frontalières et transfrontalières, génère des problématiques communes telles que les transports, l'habitat, ou encore des questions d'aménagement et d'urbanisme. Les collectivités locales de part et d'autre ne peuvent plus traiter ces questions seules en

faisant fi de ce qui se passe de l'autre côté. La coopération transfrontalière est en quelque sorte dictée par un besoin grandissant de réflexion et de gestion commune, en d'autres termes par une gestion intégrée des espaces entourant la frontière. La coopération a aussi pour objectif d'atténuer les effets de la frontière afin de faciliter les flux. Dès lors, la frontière n'est plus une ligne mais une zone et peut devenir un territoire organisé et géré en commun sur différents aspects.

La conception juridique traditionnelle de la frontière comme une limite distinguant un rapport frontal entre intérieur et extérieur n'est clairement pas tenable dans le contexte européen actuel. La construction européenne, puis les différents programmes de cohésion, ont modifié et modifient encore ce rapport qui devient de plus en plus intégrateur. Les élargissements successifs de l'Union Européenne alimentent l'idée d'une Europe sans frontière ou en tout cas d'un éloignement de celles-ci. L'un des slogans d'Interreg est d'ailleurs « *l'Europe efface les frontières* ». L'Europe n'efface pas les frontières, elle tend seulement à rapprocher les habitants, à effacer les différences ou lisser les disparités autant que possible pour simplifier le quotidien des frontaliers. Bien au contraire, l'Europe fabrique de nouvelles frontières à ses portes. Elle érige des barrières quasi-infranchissables en faisant peser sur un nombre restreint d'Etats, l'exercice de la fonction de contrôle. La différenciation entre frontières internes et externes de l'Europe s'exprime une nouvelle fois. Les frontières internes se transforment en frontière-zone alors que les frontières externes prennent la forme de limites infranchissables pour certaines catégories de personnes voyageant sans titre ou autorisation en vertu des accords conclus entre le pays dont elles ont la nationalité et l'Union Européenne.

Si la frontière devient zone et se déterritorialise du point de vue géographique, le droit lui assure cependant une certaine pérennité (Dubrulle 2005). L'idée de frontière-zone a traversé l'esprit des juristes, en tout cas celui de La Pradelle (Geouffre de La Pradelle 1928) puisque, dans une thèse de 1928, il s'inspire directement de Ratzel pour proposer une combinaison de trois zones qui constituerait une zone intermédiaire autour de la frontière. La zone au centre serait une zone de fusion soumise au droit international, alors que les zones ou espaces limitrophes seraient une zone de compétence mixte. Si l'idée était à priori intéressante et séduisante, elle n'est restée qu'à l'état de théorie. En effet, l'application du droit est restée dépendante des règles de droit international privé, qui permettent de résoudre les conflits de lois. S'il existe bel et bien une zone frontalière dont l'épaisseur varie dans le temps et dans l'espace, l'harmonisation du droit applicable n'est pas encore d'actualité.

1.2.b Frontière-zone appliquée aux cas d'étude

Concernant les deux terrains d'étude, le tracé de la frontière suit généralement une ligne de crête en haute altitude. Cependant, certains points précis du tracé font encore l'objet de revendications et de discussions, notamment sur le sommet du Mont-Blanc

entre la France et l'Italie (Aliprandi et Aliprandi 2000; Guichonnet et Mollier 2013). A moyenne altitude, le tracé ne s'adosse pas toujours sur des éléments naturels, rappelant ainsi que la frontière est toujours le résultat d'une volonté humaine, politique et non le fruit de la nature. Les points de passages effectifs se sont restreints aux passages routiers, les cols pédestres en altitude n'étant fréquentés que des randonneurs. Le nombre de points de passage est encore plus restreint dans le Mercantour, en comparaison avec le Mont-Blanc qui possède plusieurs tunnels facilitant grandement les échanges.

Lorsque la frontière est en altitude, la perception de celle-ci est bien différente car ne présente pas les mêmes enjeux que lorsqu'elle sépare une agglomération ou une région urbaine. Les conséquences de cette ligne de démarcation ne sont pas immédiatement ressenties par les populations vivant plus bas dans les vallées. La coopération transfrontalière dans ces deux régions n'est pas dictée par une nécessité de franchissement pour le commerce local mais davantage pas une volonté commune de protection ou de préservation d'un espace naturel ou considéré comme tel. Pourtant le trafic routier international dans l'Espace Mont-Blanc par les tunnels du Mont-Blanc ou du Grand Saint-Bernard est très loin d'être négligeable. Dans une proportion bien inférieure, les cols de Larche et de Tende sont aussi des points de passage majeurs entre France et Italie dans cette région. En effet, l'intensification des passages au tunnel de Tende nécessite des travaux d'élargissement de la route ainsi que l'aménagement du tunnel, qui au moment où j'effectuais mon terrain se faisait encore par un alternat. Ces travaux, côté français, devaient commencer prochainement aux dires du service de la voirie du département des Alpes Maritimes rencontré en avril 2014. Un second tunnel est en cours de construction[103] en vertu d'un accord bilatéral entre la France et l'Italie prévoyant la répartition des coûts et ainsi que la gestion. Concernant le col de Larche ou de la Maddalena, le transit des poids lourds hors saison semble majoritaire par rapport à celui des voitures particulières[104]. L'importance de celui-ci s'est révélée au cours de l'hiver 2014, lorsque les italiens ont décidé, à plusieurs reprises, la fermeture de la route en raison du risque d'avalanche. Les commerçants de Barcelonnette et des alentours ont créé une association pour réclamer l'ouverture du col toute l'année et ont organisé une manifestation le 11 février 2014. Cette fermeture, a semble-t-il, eu un impact sur la fréquentation de la station de ski de Pra Loup, la privant des skieurs italiens. Cette mobilisation a permis de mettre en évidence un point de gouvernance locale délicat : celui de la gestion unilatérale de la route. Chaque partie gère son morceau de route sans concertation. L'objectif affiché

[103] Sources : presse locale française et italienne, hiver et printemps 2016.

[104] Je ne dispose d'aucun chiffre en ce sens, il s'agit là d'un constat personnel corroboré en entretien avec les acteurs locaux, habitants et commerçants rencontrés à Barcelonnette et dans les villages alentour.

était donc clairement d'obliger les élus à se rencontrer pour essayer de mettre en place une gestion concertée de cette route traversant la frontière. Ce cas rappelle celui du col des Montets en France, souvent fermé en hiver en raison du même risque naturel ayant pour conséquence l'interruption de la circulation entre la France et la Suisse. Les enjeux sont assez différents car la vallée française de Vallorcine se trouve alors isolée de la France.
Le concept de frontière-zone prend donc ici aussi tout son sens car le territoire de coopération est bien plus vaste, comme nous le montrerons dans le chapitre suivant sur les acteurs dont la localisation dépasse l'aire de coopération.

Alpi Marittime-Mercantour

Le zonage est une spécificité liée à la protection. Il permet de définir différentes aires avec des zones où l'intensité de la protection est différente. Ce gradient s'exprime justement en partant de la frontière autour de laquelle l'intensité de la protection est la plus forte, celle-ci diminuant à mesure que l'on s'éloigne d'elle et, surtout, que l'on descend dans la pente. Ce gradient d'intensité de la protection correspond aussi à la localisation des villages situés en dehors de la zone de protection forte. Cette protection concentrique est graduelle depuis son centre, la frontière. Ce modèle est extrêmement courant, il a également été adopté par l'UNESCO avec les Réserves de biosphère (Fall 2005). Il implique aussi une gestion de la protection souvent excentrée. C'est le cas en France, où le siège du Parc National est situé à Nice donc en dehors de la zone de protection et très éloigné de la frontière. C'est moins le cas sur le versant italien, ou la gestion bicéphale est exercée depuis les villages au pied des versants protégés. Cependant, il n'existe pas de zonage dans le Parc Alpi Marittime.
La protection sans frontière est l'argument mis en avant pour faire de la coopération parce qu'il est assez irréfutable. En effet, la nature ne connaît pas les frontières des hommes, seulement les barrières dressées par ceux-ci.

Espace Mont-Blanc

Le massif du Mont-Blanc est partagé entre trois Etats, la répartition de la population est très inégale et concentrée dans les vallées et plaine puisque 80 % du territoire se situe au-dessus de 1500 mètres d'altitude. Le zonage concentrique a immédiatement été envisagé dans les premières études de faisabilité de l'Espace Mont-Blanc. L'une des propositions était celle de la création d'un parc international avec une protection forte en cœur de massif donc en haute altitude puis une protection concentrique moins forte. Finalement, aucun zonage explicite ne figure sur les cartes officielles et la coopération ne s'est pas faite sur ces bases. Cependant, une distinction est clairement faite entre la haute et la moyenne montagne d'une part et les vallées de d'autre part. Chacune présente des spécificités propres du point de vue de la préservation des espaces et aussi de leur développement. La prise en compte des interactions et l'interdépendance des espaces occupe une place de plus en plus importante dans les réflexions et se matérialise dans les actions. Le Schéma de Développement Durable

(SDD) comme la Stratégie d'avenir prennent en considération les spécificités et enjeux de la haute et de la moyenne montagne sans les sanctuariser mais, au contraire, en misant sur un développement respectueux de l'environnement. Ces espaces deviennent le lieu pour développer des actions pilotes concernant le changement climatique (risque, économie d'énergie, adaptation de la faune et de la flore, adaptation des secteurs économiques).

In fine, dans ce contexte de haute montagne, la frontière apparaît comme la grande absente. Elle n'est pas mentionnée et n'apparaît pas sur la carte officielle de l'Espace Mont-Blanc (cf carte 6, Chapitre 1). Ce qui est frappant sur cette carte est davantage la ligne rouge censée représenter les limites territoriales de la frontière. Son absence tant dans le discours des acteurs que dans les documents de coopération, m'avait surprise lors de mon stage à l'Espace Mont-Blanc en 2011. Ce constat est toujours le même dans les entretiens deux ou trois ans plus tard. Les personnes interrogées ne mentionnent jamais d'elles-mêmes la frontière, sauf à de rares exceptions. La question doit cependant être posée. Il n'y a guère que les habitants des villages autour de la frontière franco-suisse, où subsiste un poste frontière utilisé de temps à autre pour des contrôles inopinés, pour l'évoquer. Pour les autres, la frontière en tant que limite n'existe plus réellement. Nous reviendrons sur ces aspects dans la troisième partie de ce chapitre.

1.2.c Frontière-zone et application du droit

La zone frontalière n'a pas une forme géométrique ni une dimension uniforme prédéfinie contrairement à l'idée de ligne frontalière. Elle doit être conçue comme un objet aux contours malléables, capable de s'adapter au contexte spatio-temporel (relief, densité de population, évolution des activités économiques). Dans le contexte des Alpes Maritimes, les montagnes ont vu leur population se déplacer vers les villes contribuant à la désertification des zones à proximité immédiate de la frontière. Le périmètre de la frontière-zone c'est donc étendu, depuis la crête marquant la frontière, vers les vallées où se trouvent les activités et les habitants, et plus loin encore le long de la côte méditerranéenne.

En revanche, le concept de frontière-zone retenu ici s'oppose toujours à la conception de la frontière linéaire dominante en droit international. Ce décalage entre une réalité matérielle, fonctionnelle mais aussi sociale et le fait juridique conditionnant l'application de règles juridiques se trouve au cœur de l'action transfrontalière. La question de l'application du droit se pose davantage à mesure que la coopération transfrontalière se développe et que les situations de coopération se complexifient soit par l'intervention de multiples acteurs soit par leur échelle et leur coût de plus en plus important. Le concept de frontière-zone n'est guère compatible avec l'application des règles étatiques et des principes visant à régler les conflits de lois. De Visscher (1969) est extrêmement virulent à l'égard du concept et des géographes qui l'emploient « *la*

tendance qui existe chez les géographes, particulièrement les représentants de la géographie humaine, à faire des confins une « zone-frontière » comportant une organisation en profondeur ne peut pas être transposée telle quelle dans les rapports interétatiques », pour lui « *la notion de confins n'a rien à voir avec la notion bâtarde de « frontière-zone » justement critiquée par la doctrine contemporaine et contraire à la fermeté du tracé linéaire de la frontière moderne* ». A cette époque, les relations transfrontalières relèvent encore du droit international et sont de la compétence des Etats. Il n'est donc pas envisageable pour un juriste que zone frontalière possède une organisation propre et encore moins une gouvernance propre et d'une institution transfrontalière.

Certains auteurs ont parlé d'un « droit des confins »[105] alors que d'autres ont préféré l'expression « droit de voisinage » (Rousseau 1977) pour décrire le droit particulier à l'œuvre autour des frontières. A cette époque, le droit international fait obstacle à l'établissement des coopérations transfrontalières telles que nous les connaissons aujourd'hui, car le principe d'unité de l'Etat empêche la conclusion de convention internationale par les collectivités infra-étatiques. Les articulations entre le droit international public et le droit interne de chaque Etat se sont progressivement dessinées pour permettre de reconnaître l'action des collectivités dans le cadre des relations de voisinage (cf 3e sous-partie de ce chapitre).

Des accords bilatéraux[106] existent mais leur portée était très restreinte d'un point de vue spatial et thématique. Le cas de la Suisse est à ce sujet assez révélateur. En effet, la Suisse est le premier pays européen en termes de partenariat économique avec l'union Européenne. La deuxième vague d'accords bilatéraux sont la continuation de la voie bilatérale choisie par la Suisse, après des accords économiques, les termes sont davantage politique[107] (Kaddous 2006). Ils démontrent l'interdépendance toujours croissante entre la Suisse et ses voisins.

La doctrine et la jurisprudence refusent de consacrer la notion de frontière-zone préférant la distinguer à celle de confins (op.cit. De Visscher 1969; Dupuy 1977). Ce droit spécifique propre à chaque zone frontalière résulte des différences des droits en présence, il s'agirait d'une forme d'adaptation locale et restreinte du droit pour tenir compte de la présence de la frontière. Récemment d'autres auteurs (Perrier et Levrat

[105] La zone de confins peut être définie comme la fin du territoire sur lequel s'applique le droit interne.

[106] En 1976, le Conseil de l'Europe en dénombre 175.

[107] Accords bilatéraux I : domaine économique (1972 : libre-échange des produits industriels ; 1989 : assurance non-vie ; 1999 : libre-circulation des personnes, transports terrestres et aériens, marchés publics, produits agricoles, recherche…

Accords bilatéraux II : domaine politique : coopération policière, asile, fiscalité

2015) ont employé le terme anglo-saxon de *« melting law »* traduit littéralement en français par *« droit fondant »* pour illustrer l'hypothèse qu'en présence d'une frontière étatique séparant deux systèmes juridiques indépendants, les droits pourraient se fondre l'un dans l'autre ou à minima la *« fonte du droit dur »* pourrait se traduire par un *« assouplissement des droits internes nationaux »*. Ce phénomène serait ainsi rendu possible par une *« altération des ordres et des normes des Etats »*.

La littérature sur le sujet reste très restreinte, alors qu'au contraire, celle plus générale sur la coopération transfrontalière foisonne depuis ces quinze dernières années. Mes observations et mon expérience frontalière me conduisent à être relativement prudente vis-à-vis d'une interpénétration d'un droit dans un autre. En effet, ce phénomène existe mais il est très spécifique et très localisé. L'assouplissement du droit interne est un fait avéré mais non avoué ou tout du moins non assumé. Pourtant l'harmonisation du droit au sein de Union Européenne par le biais du droit européen est une réalité de plus en plus incontestable concernant des domaines extrêmement variés mais sans toutefois apporter de solutions pleinement satisfaisantes aux questions spécifiques des espaces frontaliers.

Je formule l'hypothèse d'une possible élaboration de règles normatives communes par voie contractuelle. Ces règles seraient bien évidemment soumises au droit d'un des deux Etats en présence selon les règles classiques du droit international privé. La voie contractuelle n'est pas une nouveauté en soi, mais l'évolution de la réglementation européenne relative aux coopérations transfrontalières pourrait lui donner un nouveau souffle. La contractualisation s'accompagne d'un mouvement dit de *soft law*, plus ou moins formel, non contraignant contrairement au droit contractuel, mais qui oriente grandement l'avenir des espaces frontaliers.

2. Effacement ou réaffirmation de la frontière ? Quelle spécificité pour les frontières de montagne ?

L'idée couramment répandue et instrumentalisée depuis le XVIIIe siècle que les éléments naturels tels quel le relief et les cours d'eau pourraient constituer « une bonne limite naturelle » pour définir le contour des Etats s'est solidement ancrée dans les esprits, malgré une très forte remise en cause depuis Ratzel (Fall 2005; Amilhat-Szary 2014). « *Quoiqu'il en soit, la montagne est une constituante majeure de la territorialité des Etats et de l'imaginaire territorial dont ils se dotent* » (Debarbieux et Rudaz 2010 op.cit.). Le Traité des Pyrénées de 1659 est une très bonne illustration de cela, puisque la limite entre l'Espagne et la France est définie strictement par la ligne des eaux pendantes mais supporte en réalité de très nombreuses exceptions (Nordman 1998). En revanche, les Alpes pourraient être citées comme un parfait contre-exemple car ni l'argument de la limite naturelle ni celui des différences linguistiques ne résistent à l'analyse. A titre d'exemples, le Tessin est le seul canton suisse

italianophone, ou encore les régions du Trentin-Haut-Adige, du Val d'Aoste et du Frioul-Vénétie Julienne sur le versant italien des Alpes dont l'exception culturelle justifie une autonomie spécifique.

Pourtant, la montagne en général fait figure d'archétype de la frontière (Debarbieux 1997). Le lien entre frontière et montagne a généralement été mobilisé dans le sens de la fixité induite par les barrières topographiques et a justifié l'idée de « frontière naturelle ». Ainsi l'ordre politique fondait la frontière topographique idéale sur une souveraineté de droit divin (Debarbieux 1997 ibid). En effet, la théorie dite des « frontières naturelles » trouve en montagne de nombreux arguments comme celui de la rareté des points de passage entre deux Etats en faisant ainsi une limite stratégique plus défendable. Aujourd'hui encore bien tenace dans l'esprit des populations alpines, cette théorie comporte néanmoins beaucoup d'exceptions puisque des annexions suivies ajustements et d'échanges de territoires ont eu lieu[108]. Les tracés frontaliers suivant une ligne de crête ou encore une limite des eaux pendantes souffrent de nombreuses exceptions et leur justification militaire stratégique n'est plus guère satisfaisante.

La montagne sépare parfois mais ne divise pas ; elle sait rassembler pour s'organiser afin de défendre des spécificités. Tout est question d'échelle (Fourny 2005, 2006) et de temporalité. Marie-Christine Fourny et Ruggero Crivelli (2003) formulent l'hypothèse selon laquelle la coopération transfrontalière serait en elle-même un instrument de territorialisation. Selon eux, la frontière et la montagne jouent un rôle fondamental dans la construction cognitive du territoire. La frontière serait le point de départ de la coopération, la montagne serait sa conception et ses pratiques qui orientent le dépassement des différences. Si la montagne perçue comme une barrière aux relations sociales et commerciales subsiste encore dans l'esprit de certaines personnes, en particulier des non montagnards, comme une limite aussi forte que la frontière, elle a été avant tout un élément rassembleur des populations alpines, un lien culturel fort qui a permis de dépasser la diversité linguistique. Gian Paolo Torricelli (2003) a montré comment au XVIIIe siècle, l'édification « de routes à col » a été un moyen pour les Etats d'affirmer leur puissance territoriale et de maîtriser leurs frontières, avec pour conséquence le déclin des petites villes alpines. Pourtant les cols, plus que des frontières sont, depuis le Moyen-Age, des traits d'union entre deux vallées parfois de nationalités différentes.

Autrefois, les cols de montagne permettaient le passage relativement rapide d'une vallée à une autre, tandis que la traversée du massif des Alpes était longue et laborieuse (Bourdon et Roche 2011). De nos jours, la tendance s'inverse. Il est souvent

[108] En particulier dans la Vallée franco-italienne de la Roya.

plus simple de relier deux grandes villes périalpines que de se rendre dans la vallée voisine qui n'est pas accessible directement autrement qu'à pied.
Les Alpes tiennent donc leur rôle de carrefour de l'Europe, d'une part parce que le massif a joué un rôle central dans la construction européenne, notamment dans son extension à l'Est ; d'autre part grâce au franchissement de plus en plus facilité par les tunnels se situant très souvent sur des frontières (tunnels du Mont-Blanc et Fréjus entre France et Italie, Grand Saint-Bernard entre Italie et Suisse) et, désormais, celui du Gothard qui reliera par le rail Zurich à Milan en un temps record dès la fin de l'année 2016 (Sutton 2011).

2.1 Les Alpes occidentales : des frontières disputées

Les frontières des Alpes occidentales n'ont été fixées « définitivement » qu'après la seconde guerre mondiale, mais quelques incertitudes demeurent quant à la délimitation précise à certains endroits.

La frontière franco-italienne s'étire sur 515 km du Mont Dolent (frontière entre la France, l'Italie et la Suisse) jusqu'à la Méditerranée du côté de Menton et de Vintimille. Cette frontière est celle qui a le plus bougé au cours des trois derniers siècles. Le Traité d'Utrecht de 1713 procède à un premier découpage entre le Royaume de France et le Duché de Savoie. Les traités se succèdent : le Traité de Paris en 1796, le Traité de Turin en 1860 qui rattache la Savoie et le Comté de Nice à la France et le Traité de Paris de 1947. Ce dernier procède à des modifications importantes en faveur de la France. Les communes de Tende et de la Brigue ainsi que les Hautes-vallées de la Tinée, de la Vésubie et de la Roya reviennent à la France. Pour autant l'ensemble de la vallée de la Roya ne devient pas française, la partie aval reste italienne.

La cime du Mont-Blanc reste toujours un point litigieux donnant lieu, ponctuellement, à des « affrontements cartographiques » et des rencontres diplomatiques.
La frontière franco-suisse s'étire sur 572 km entre l'Allemagne la France et l'Italie d'un côté et le Mont Dolent de l'autre. Les Traités se sont succédés depuis la fin des guerres Napoléoniennes afin de délimiter au mieux la frontière, sans conflits.
De même, la frontière entre l'Italie et la Suisse longue de 740 km depuis le Mont Dolent jusqu'à la limite entre l'Autriche, l'Italie et la Suisse, n'a que très peu été modifiée depuis la création du Royaume de Sardaigne par les Ducs de Savoie.

Les changements de tracés, l'ouverture et la fermeture des frontières directement liées au contexte politique, ont pu modifier les habitudes des populations. Parfois celles-ci restent tenaces et doivent être intégrées pour comprendre et analyser la situation actuelle. Si ces frontières ne sont pas conflictuelles, le poids de l'histoire renforcé parfois par la barrière linguistique peut expliquer leur non franchissement et ce malgré leur ouverture. L'étude ne portait pas sur la perception des frontières, cependant certains éléments ont retenu mon attention lors des entretiens ou à l'occasion

d'observations directes. Ceux expliquant la complexité des relations transfrontalières, les points de blocage, ou à l'inverse un point de départ pour la coopération seront exposés ici.

2.1.a L'Espace Mont-Blanc et sa triple frontière

La circulation entre les trois entités est un atout majeur pour l'Espace Mont-Blanc. Les passages entre l'Italie et la Suisse et entre l'Italie et la France sont assurés par les tunnels du Grand Saint-Bernard (ou par le col en été) et par le tunnel du Mont-Blanc. En revanche, celui entre la Suisse et la France se fait à ciel ouvert, mais il peut être rendu délicat en hiver par le franchissement des deux cols de la Forclaz (Ch) et des Montets (Fr). La majeure partie du tracé des frontières se situe en très haute altitude, ce qui ne pose en général guère de problème, d'autant que les secours en montagne sont bien organisés, en particulier entre les parties italiennes et françaises appelées chacune à intervenir sur le sommet, et parfois concomitamment.

Fermeture du tunnel du Mont-Blanc

Le dramatique incendie du tunnel du Mont-Blanc, du 24 mars 1999, ayant couté la vie à 39 personnes et ayant entrainé sa fermeture pendant près de trois ans, a eu comme principal effet de reporter le trafic routier entre la France et l'Italie plus au sud vers le tunnel du Fréjus ou vers des itinéraires alternatifs tels que le Saint-Bernard, le col du Montgenèvre et dans une moindre mesure Vintimille et le Col de Larche (Houée et Breyton 2001; rapport du CNT 2000). La conséquence directe pour la Vallée d'Aoste a été son retour à l'isolement. L'économie locale a été fortement affectée avec une très forte diminution de la fréquentation des restaurants et des hôtels. Les touristes, notamment anglais, ont rebroussé chemin face au détour imposé de plusieurs heures[109]. Les visiteurs de proximité ont déserté la vallée. Les travailleurs frontaliers italiens qui empruntaient le tunnel pour occuper un emploi à Chamonix ont dû le quitter ou déménager. Le versant français a lui aussi été impacté ; la clientèle italienne du casino et des restaurants a disparu[110]. En revanche, la coopération transfrontalière de l'Espace

[109] HOLTZ M., 2000, Le Val-d'Aoste pris au piège du tunnel. Depuis l'accident, la vallée dépérit, isolée par la fermeture du Mont-Blanc., Libération, 29 février 2000, < http://www.liberation.fr/planete/2000/02/29/le-val-d-aoste-pris-au-piege-du-tunnel-depuis-l-accident-la-vallee-deperit-isolee-par-la-fermeture-d_316977 > (consultation le 21 juillet 2016)

LE NIR A., 2002, La question, La Croix, 5 février 2002, < http://www.la-croix.com/Archives/2002-02-05/LA-QUESTION-_NP_-2002-02-05-150786 > (consultation le 21 juillet 2016)

[110] HOFFNER A.-B., 2002, Chamonix a appris à vivre sans le tunnel, La Croix, 6 février 2002, < http://www.la-croix.com/Archives/2002-02-06/Chamonix-a-appris-a-vivre-sans-le-tunnel-_NP_-2002-02-06-150947 > (consultation le 21 juillet 2016)

Mont-Blanc n'a pas vraiment été affectée par cette fermeture. Le rythme des rencontres n'a pas diminué, la fréquence des CTMB s'est maintenue à trois par an, démontrant la volonté sans faille des élus de poursuivre leurs actions communes. C'est à ce moment que la CTMB s'est saisie du dossier transport et a pris position dans des communiqués. L'actualité récente relative au projet de doublement du tunnel évoqué par l'Italie démontre toujours le rôle majeur du tunnel et en particulier la dépendance de la Vallée d'Aoste. Les élus de la Vallée de Chamonix appuyés par le gouvernement français se sont prononcés contre. Le Président de la RAVA s'est dit surtout inquiet par une possible fermeture du tunnel pour travaux ; le doublement permettrait, selon lui, d'assurer une meilleure sécurité et garantirait surtout la traversée. Les Français redoutent une augmentation du trafic et corrélativement une pollution plus importante[111]. En 2014, la fréquentation du tunnel, toute catégorie confondue, a augmenté. La part des véhicules légers reste globalement la même, autour de 68,5%[112]. Il serait intéressant de connaître la part des véhicules locaux (périmètre de l'Espace Mont-Blanc). Il existe des offres préférentielles pour les vacanciers et les voyageurs réguliers. En 2015, plus de 75 % des voyageurs ayant franchi le tunnel ont bénéficié de ces formules, et près de 47 000 abonnements ont été vendus aux utilisateurs réguliers. Dans le cadre du PIT, l'Espace Mont-Blanc avait testé et financé de nouveaux horaires sur la ligne de bus transfrontalière reliant Chamonix à Courmayeur. Les horaires étendus le soir, n'avaient pas séduits au vu de la très faible fréquentation. Il semblerait que les activités sportives et de loisir se développent en transfrontalier ces dernières années. L'hiver, la météo peut être beaucoup plus clémente ou plus favorable à la pratique du ski d'un versant à l'autre. Certains forfaits de ski incluent le domaine skiable sur le versant opposé au Mont-Blanc (soit Chamonix et Courmayeur), ce qui incite les skieurs à emprunter le tunnel afin de trouver de meilleures conditions de ski de l'autre côté. De même, en période estivale, le franchissement du tunnel offre davantage de possibilités. L'Espace Mont-Blanc communique d'ailleurs sur la destination transfrontalière et tente de mettre en valeur l'ensemble du territoire en misant sur l'accessibilité et la simplicité de communication entre les trois entités.

Vallorcine : vallée liminale

---

[111] Doublement du tunnel du Mont-Blanc : la France dit « non », in lesechos.fr, < http://www.lesechos.fr/15/09/2012/lesechos.fr/0202269763460_doublement-du-tunnel-du-mont-blanc---la-france-dit---non--.htm > (consultation le 21 juillet 2016)

Le maire ne veut pas d'un deuxième tunnel du Mont-Blanc,< http://www.ledauphine.com/haute-savoie/2016/06/30/le-maire-ne-veut-pas-d-un-deuxieme-tunnel-du-mont-blanc > (consultation le 21 juillet 2016)

[112] Source : http://www.atmb.com/fr/lentreprise-atmb/profil/chiffres-cles/ (consultation le 21 juillet 2016)

Vallorcine, petite commune haut-savoyarde présente une localisation géographique particulière ainsi qu'un passé singulier. Coincée entre le col des Montets côté français et la frontière franco-suisse de l'autre, Vallorcine est ce qu'on appelle un confins. L'accessibilité hivernale par la route, délicate en raison d'un risque d'avalanche et longtemps impossible, a forgé le caractère de ses habitants et les a surtout contraints à adapter leurs activités et leur mode de vie historiquement tourné vers le Valais puis de plus en plus vers la France avec l'ouverture de la route en hiver. Sa localisation liminale (Van Gennep 1909; Turner 1969) entre une barrière physique et une limite nationale (Fourny 2013), que l'on pourrait qualifier de psychologique depuis la suppression des contrôles douaniers systématiques depuis 2010, explique l'évolution de cette vallée. Vallorcine a été rattachée comme la Savoie à la France en 1860, cependant l'établissement d'une zone franche a permis aux habitants de conserver leurs vignes sur les coteaux de Martigny en Suisse jusqu'à la suppression de celle-ci en 1922 (Gardelle et Gardelle 1988). Au cours de la seconde guerre mondiale, de par la proximité immédiate avec la frontière suisse, Vallorcine s'est retrouvé au cœur d'une « filière Mont-Blanc » engagée pour sauver des juifs, français et italiens (Grandjacques 2007). La déprise agricole des années soixante et l'abandon du système agro-sylvo-pastoral traditionnel ont constitué un tournant majeur dans les relations des Vallorcins avec le Valais et avec Chamonix. Peu à peu les liens se sont distendus avec les communes voisines de Finhaut et de Trient, tandis qu'une dépendance s'est installée vis-à-vis de Chamonix (op.cit. Jacob 2010). En effet, les emplois dans le tourisme se trouvent dans la Vallée de Chamonix, tout comme les services. Le médecin, autrefois à Finhaut (Ch) est consulté, aujourd'hui à Argentière ou à Chamonix. En revanche les fidèles suivent les offices religieux alternativement à Vallorcine et Finhaut. La mauvaise accessibilité hivernale devient un problème à mesure que le tourisme se transforme, passant d'une forme sociale à un tourisme davantage de masse avec la construction d'une remontée mécanique reliant la commune au domaine skiable du Tour[113]. Les fermetures du col sont de plus en plus mal vécues, des revendications fortes à l'encontre de l'Etat sont formulées et aboutissent à la réfection du tunnel ferroviaire des Montets permettant ainsi le passage en alternance de véhicules motorisées de petit gabarit[114] entre les passages du train. Cette innovation technique (double usage) permet, après deux ans de travaux (2012-2014) de garantir la sécurité des véhicules, de fluidifier le trafic déjà existant et surtout de désenclaver la vallée.

Les liens distendus avec les villages voisins ont tendance ces dernières années à se recréer par le biais, d'une part de la coopération transfrontalière de l'Espace Mont-Blanc, d'autre part du fait des défis et enjeux communs. Par exemple, la Vallée de

[113] Liaison au domaine skiable de Chamonix Mont-Blanc.

[114] Pas de passage de bus ou de poids lourds possible.

Trient et Vallorcine se sont associés pour faire une promotion touristique commune. Les habitants des communes suisses voisines profitent du nouveau dynamisme de Vallorcine, ils fréquentent les restaurants. A l'inverse, les vallorcins se déplacent à la piscine communale de Finhaut plus proche que celle de Chamonix.

En outre, la création d'une intercommunalité Vallée de Chamonix Mont-Blanc, en décembre 2009, à laquelle participe la commune de Vallorcine a grandement contribué à son ouverture, comme le démontrent les entretiens semi-directifs menés en 2010 puis en 2012[115]. En revanche, l'affirmation d'une identité construite sur le mode de la négation, « *ni Chamoniard, ni Valaisan* », participe au maintien d'une identité propre largement menacée depuis l'ouverture du col. Celui-ci étant largement perçu comme « *un élément de protection* » de leur identité et de leurs traditions. Le discours relatif à la frontière est aussi particulièrement conforme à l'idée préconçue qui veut qu'une frontière pour être juste soit adossée à un élément naturel. La notion de frontière naturelle, indélébile dans l'inconscient et l'imaginaire collectif des vallorcins, les conduit à penser et affirmer que la frontière ne se trouve pas au bon endroit, que la « vraie limite » se situe au col des Montets. Cette croyance forte perdure, y compris dans l'esprit des jeunes générations et participe à la construction du discours liminal et légitime donc leur identité propre.

Le Mont-Blanc : français ou italien ; quand une barrière ravive un contentieux vieux de 150 ans…

L'indétermination du tracé de la frontière sur le Mont-Blanc ne semblait pas être un problème fondamental du fait de sa localisation en très haute altitude, excepté de rares cas où la responsabilité pénale d'une des communes a été engagée à la suite d'un accident. Le débat bien que régulièrement relancé à la suite d'un article dans la presse ou d'un fait divers ou de l'ouvrage *A qui appartient le Mont-Blanc ?* (op. cit Guichonnet et Mollier 2013), ne semblait pas de nature à pouvoir crisper les relations entre Chamonix et Courmayeur. Cependant, le 4 septembre 2015, le maire de Chamonix décide de faire poser une barrière mobile afin d'assurer la sécurité sur le Glacier du Géant dont l'accès se fait depuis le versant italien par la Skyway Monte-Bianco. Si l'accès des touristes se fait depuis l'Italie, il débouche sur le glacier du Géant en territoire français. L'Italie accuse la France d'ingérence dans la mesure où la

[115] 35 entretiens semi-directifs dans le cadre de mon mémoire de recherche de Master 2 de géographie « *Tourisme et paysage à Vallorcine : production territoriale et représentation d'un bout du monde* » et 20 entretiens semi-directifs dans le cadre d'une étude sur la liminalité du Labex ITEM, résultats présentés dans le cadre du sémnaire Labex ITEM "La montagne malléable : aplanir et/ou rehausser ? Pour une approche pluridisciplinaire de la pente.", à Grenoble le 6 juin 2013 : « Ni Chamoniards, ni Valaisans, seulement Vallorcins. Vallorcine un exemple concret d'application du concept de liminarité ».

barrière a été placée sur son territoire. Le maire reconnaît qu'« *il n'est pas simple à 2 ou 3 mètres de savoir où se trouve la frontière* », mais maintient qu'il est de sa responsabilité d'assurer la sécurité sur cette partie du glacier. Cet incident, au demeurant assez mineur, a ravivé un contentieux relatif au tracé de la frontière vieux de 150 ans. La presse française et italienne s'en sont largement fait l'écho [116], mais le litige de délimitation[117] n'a pas été tranché sur le fond. L'expérience du tour de France, selon les frontières exactes, menée en 2011 par l'alpiniste Lionel Daudet (2015), dont il fait le récit dans un ouvrage[118], démontre bien la difficulté de trouver des traces matérielles de frontière et surtout de la suivre. La frontière est loin d'être matérialisée sur l'ensemble de son tracé.

2.1.b Alpi Marittime : une frontière délicate

A l'occasion du Traité de Turin de 1860, la population locale a plébiscité son rattachement à la France. Cependant, Cavour a réussi à conserver un bandeau de terre stratégique au-delà de la ligne de partage des eaux. Ce découpage irrationnel pour les propriétaires des pâturages leur imposait un rattachement au versant italien qu'il était impossible de rejoindre en hiver. Par exemple, le hameau de Mollières situé sur la commune de Valdeblore ne communiquait pas avec l'Italie qui l'avait annexé. « *Les six vallées tributaires du système Tinée-Vésubie*[119]*, sous juridiction italienne, continuèrent à souffrir de la séparation des communes françaises auxquelles elles*

---

[116] Recueil d'articles de presse relatant cet incident :

AFP, Montagne : crispations franco-italiennes dans le massif du Mont-Blanc, La Croix, 15 septembre 2015,< http://www.la-croix.com/Actualite/France/Montagne-crispations-franco-italiennes-dans-le-massif-du-Mont-Blanc-2015-09-15-1356329 > (consultation le 22 juillet 2016)

Le morceau de glacier qui jette un froid entre France et Italie, < http://www.ledauphine.com/haute-savoie/2015/09/11/le-morceau-de-glacier-qui-jette-un-froid-entre-france-et-italie > (consultation le 22 juillet 2016)

Mont-Blanc : l'Italie ne veut plus se laisser voler du territoire, in Courr. Int., < http://www.courrierinternational.com/article/vu-ditalie-mont-blanc-litalie-ne-veut-plus-se-laisser-voler-du-territoire > (consultation le 22 juillet 2016)

Mont-Blanc : pour les Italiens, les Français déplacent les bornes, in Libération.fr, < http://www.liberation.fr/planete/2015/09/11/mont-blanc-pour-les-italiens-les-francais-deplacent-les-bornes_1379515 > (consultation le 22 juillet 2016)

Le massif du Mont-Blanc cristallise les crispations, in tdg.ch/, < http://www.tdg.ch/monde/massif-montblanc-cristalline-crispations/story/19799953 > (consultation le 22 juillet 2016)

Monte Bianco, si riapre la lite sul confine tra Italia e Francia, in Repubblica.it, < http://torino.repubblica.it/cronaca/2015/09/07/news/monte_bianco_si_riapre_la_lite_sul_confine_tra_italia_e_francia-122399637/ > (consultation le 22 juillet 2016)

[117] Délimitation : opération juridique et politique qui tend à fixer l'étendue spatiale du pouvoir étatique.

[118] DAUDET L., 2015, *Le Tour de la France, exactement*, Paris, Le Livre de Poche, 360 p.

appartenaient avant 1860[120] » (Sanguin 1983). De même, le fond de la vallée de Roya se trouve coupée entre les deux entités politiques ; Tende et la Brigue sont rattachées à l'Italie, alors que Saorge, Fontan et Breil-sur-Roya appartiennent à la France. Les 19 derniers kilomètres de la vallée se trouvent en Italie et sont tournés vers l'Italie (Vintimille). Les fortifications italiennes témoignent, encore aujourd'hui, de la militarisation de la frontière à partir de 1870. L'arrivée au pouvoir de Mussolini incite la France à construire des fortifications le long de la ligne Maginot. Ce patrimoine, relativement bien conservé, est mis en valeur afin de diversifier l'offre touristique[121].

Le Traité de Paris de 1947 replace la frontière sur la ligne de partage des eaux pour la haute-vallée de la Roya et les communes de Tende et la Brigue sont rattachées à la France. La commune de la Brigue a dû concéder 8000 hectares aux communes italiennes voisines, remettant très fortement en cause son fonctionnement pastoral traditionnel, en plus de l'exode d'une partie de sa population vers les communes italiennes. Tende abandonna près de 900 hectares aux nouvelles communes italiennes de Briga Alta et Limone-Piemonte. L'acceptation de ce nouveau traité a été très variable d'un côté et de l'autre de la frontière. Pour la France, il s'agissait d'un rattachement alors que pour les italiens c'était une annexion. La différence de perception du côté de Tende n'est plus aujourd'hui perceptible, l'entente franco-italienne est de mise. Aucune velléité, ni rancœur ne transparait dans le discours des habitants, bien au contraire, l'expression « nos cousins italiens » est souvent employée. Les anciens racontent que l'occupation italienne n'était pas difficile par rapport à l'occupation allemande.

Trois « hot spot », très différents, de coopération se dégagent. Ils correspondent aussi à des pivots du Parc du Mercantour pour la partie française. Il s'agit des communes de Tende, Saint-EMartin-Vésubie et Barcelonnette. Ces trois communes présentent un intérêt particulier pour la coopération transfrontalière. Elles sont situées sur des axes de communication vers l'Italie. Autrefois, Saint-Martin-Vésubie était la dernière étape avant le franchissement de la frontière par le col de Fenestre sur la route du sel. Aujourd'hui les liens avec l'Italie restent forts malgré l'absence d'accès routier vers l'Italie.

Tende-Limone : le tunnel et le train

[119] Vallon de Chastillon, Vallon de Mollières, Vallon de Salèse, Vallon du Boréon, Vallon de Fenestre, Vallon de la Gordolasque.

[120] Isola, Saint-Sauveur, Rimplas, Valdeblore, Saint-Martin, Belvédère.

[121] Projet Alcotra IV Strada ex militare.

Les deux communes vivent la frontière et le transfrontalier au quotidien du fait de leur proximité et de la double liaison routière et ferroviaire par la ligne Nice-Cuneo. A la fin du XIXe siècle, l'Italie décide de relier le Piémont avec la côte jusqu'à Vintimille. Le tracé suit l'ancienne route du sel et est achevé en 1922. Pendant la seconde guerre mondiale, la ligne fut pilonnée pour empêcher le retour des soldats allemands dans leur patrie. Le traité de Paris prévoyait la reconstruction de la ligne à la charge de l'Italie. Celle-ci rouvrit donc en 1979. Trente ans plus tard, elle est de nouveau menacée pour diverses raisons : de nouvelles normes de sécurité qui empêchent les trains français de rouler en Italie par non adéquation avec le nouveau système italien, problème d'entretien sur la partie française et nombreux écroulements rocheux qui réduisent la vitesse ou rendent la circulation impossible. Depuis une dizaine d'années les élus locaux français et italiens s'unissent pour réclamer la réhabilitation de cette ligne des Merveilles, dont l'intérêt économique et touristique n'est plus à démontrer. Le « Comité franco-italien pour la défense et le développement de la ligne ferroviaire / Comitato franco-italiano per la difesa e lo sviluppo della linea ferroviaria » organise régulièrement des actions auxquelles se joignent les élus[122]. Actuellement, le mouvement porte une autre revendication aux côtés des militants « no border », celui de l'ouverture de la frontière et la libre circulation y compris celle des migrants. Il dénonce, dans le même temps, le triste sort des migrants par des courses transfrontalières. Cet élargissement de l'engagement associatif est révélateur des tensions politiques actuelles au sein de l'Union Européenne. La réponse politique à la crise migratoire et aux attentats passe par la fermeture temporaire ou un contrôle renforcé des frontières et par la même par une restriction de la mobilité des habitants des zones frontalières.

Si la rénovation de la ligne ferroviaire est un dossier épineux, celui du tunnel routier de Tende ne l'est pas moins, comme l'ont expliqué les deux maires de Tende et Limone. En effet, la seconde moitié du XXe siècle fut pour les Alpes du Sud l'époque des grands chantiers routiers avec comme objectif de connecter l'arrière-pays montagnard avec les villes de la Méditerranée par des autoroutes (Mestre-Gonguet 2002). Dans les années 90, un groupe de travail franco-italien formule différentes propositions de traversée des Alpes parmi lesquelles : la ligne de train à grande vitesse du Lyon-Turin dans les Alpes du Nord et un second tunnel routier dans les Alpes du Sud. Deux possibilités s'offrent alors : une amélioration du tunnel existant de Tende ou alors le percement d'un nouveau tunnel dans le Mercantour. Trois projets sont étudiés mais celui retenu fut la liaison entre les vallées de la Vésubie et de la Stura. En 1993, un accord franco-italien est signé, prévoyant la réalisation du tunnel du Mercantour et la sécurisation du tunnel de Tende. Cependant, de nombreuses oppositions se font

[122] Source : http://nice-cuneo-ventimiglia.blogspot.fr/ consulté en juillet 2016.

entendre arguant un risque de pollution et mettant en exergue la nécessité de conserver le caractère paisible des vallées protégées par un parc[123]. Le projet de tunnel du Mercantour a été définitivement abandonné suite à la catastrophe du tunnel du Mont-Blanc en 1999. Le trafic entre l'Italie et la France s'est donc concentré sur le col de Larche et le tunnel de Tende, dont l'inadaptation au trafic croissant de véhicules particuliers et surtout de poids-lourds a rendu impératif des travaux. Ces derniers ont pris du temps, le percement d'un deuxième tube et la liaison avec le précédent ont occasionné près de cinq semaines de fermeture au premier semestre 2016, compensée par deux liaisons supplémentaires par train. De très vives oppositions sont nées à la fois du côté des opposants aux travaux[124] et de celui de certains élus qui jugent cette fermeture inadmissible[125], à l'inverse du maire de Tende qui la juge nécessaire pour l'avancée des travaux[126].

Le projet de tunnel du Mercantour, selon le dernier tracé retenu, aurait relié les vallées de la Vésubie et de la Stura. Les communes françaises de la Tinée et de la Vésubie et celles italiennes d'Entraque, Valdieri et de Vinadio sont très liées de par leur histoire commune avec la route du sel, mais aussi par les traditions de pèlerinage qu'elles partagent encore aujourd'hui. Un projet Alcotra « Art et religiosité » a d'ailleurs été porté par les Parcs, afin de valoriser ce patrimoine commun.

La communication entre les deux versants a toujours été au cœur des relations franco-italiennes. René-Georges Thomas, Préfet de Alpes-Maritimes, l'affirmait dans une allocution d'introduction au colloque franco-italien organisé à Nice en 1973 : *« tout comme les barrières douanières, les barrières naturelles doivent disparaître »*[127]. L'aménagement et l'équipement de la montagne frontalière ont été au cours des échanges. A cette époque, la liaison par le tunnel du Mercantour était jugée indispensable. Les financements envisagés étaient déjà européens dans le cadre de la

---

[123] Le Mercantour résiste au tunnel. Les écologistes refusent une vallée « entonnoir à camions »., in Libération.fr, < http://www.liberation.fr/france-archive/1996/08/15/le-mercantour-resiste-au-tunnel-les-ecologistes-refusent-une-vallee-entonnoir-a-camions_179605 > (consultation le 23 juillet 2016)

[124] Source : http://vigilance-mercantour.over-blog.com/2016/05/doublement-du-tunnel-de-tende.html http://www.tendeautrement.fr/342236608;http://nosterpaca.over-blog.com/2016/01/tunnel-routier-de-tende.html (consultation le 23 juillet 2016)

[125] Article Nice Matin : « Deux élus en colère contre la fermeture du tunnel de Tende. http://www.nicematin.com/info-trafic/deux-elus-en-colere-contre-la-fermeture-du-tunnel-de-tende-pour-5-semaines-31836 (consultation le 23 juillet 2016)

[126] Article Nice Matin : « Attention si vous voulez vous rendre en Italie, le tunnel de Tende ferme plus d'un mois » :http://www.nicematin.com/vie-locale/attention-si-vous-voulez-vous-rendre-en-italie-le-tunnel-de-tende-ferme-plus-dun-mois-42020 (consultation le 23 juillet 2016)

[127] INSTITUT EUROPÉEN DES HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES (éd.), 1976, La Région franco-italienne des Alpes méridionales : la coopération transfrontalière, (Recherches européennes et internationales ; v. 3). Paris, Presses d'Europe, 206 p.

politique européenne commune, preuve de la volonté de cette région de s'intégrer dans le jeu européen en suivant de près les développements de la future politique régionale européenne. La seule différence majeure entre le discours des années 70 et celui d'aujourd'hui porte sur la langue et les dialectes communs qui étaient encore très couramment parlés et qui se perdent chaque jour un peu plus.

Barcelonnette : la frontière franco-italienne oubliée

A la différence des petites communes proches de l'Ubaye, Barcelonnette ne fait pas partie de l'aire optimale d'adhésion du parc du Mercantour bien qu'elle en ait fait la demande. La ville, sous-préfecture du département des Alpes de Haute-Provence, résolument tournée vers l'Ubaye, fait figure d'exception. Malgré un fort mouvement d'immigration piémontaise dans la deuxième moitié du XIX e siècle, les barcelonnettes, font preuve, aux dires des personnes rencontrées, « *d'une méconnaissance de l'Italie* ». Pour d'autres, il s'agit davantage d'une « *barrière mentale* » matérialisée par le col de Larche, que certains habitants n'auraient jamais franchi. Deux explications sont proposées. La première est couramment avancée, il s'agit de la barrière linguistique. En effet, le franco-provençal n'est plus guère parlé sur le versant français et l'apprentissage de l'italien n'était pas possible dans le lycée de la ville avant les années 80. La seconde raison invoquée, par plusieurs membres de l'association Sabença de la Valeia[128], est aussi historique et peut se résumer de la façon suivante : « *La frontière avec l'Italie s'est substituée à la frontière avec les Amériques* ». Pour comprendre, il suffit de visiter la ville dont l'architecture de certaines villas dénote avec l'architecture classique. Le musée de la ville retrace l'épopée des barcelonnettes au Mexique. Selon la directrice, « *la frontière est très marquée dans l'imaginaire et dans le vécu des personnes* ». La volonté, initiée par l'ancien maire et poursuivie par l'actuel, de travailler sur les liens avec l'Italie a été complétée par un travail de recherche mené par Laura Fossati, ethnologue et chargée de mission du projet de recherche « Gens de l'Ubaye-Gens du Piémont », sous la direction de la Sabença de la Valéia. L'objectif de la recherche était de retracer les parcours de vie et l'histoire des Piémontais arrivés dans la vallée de l'Ubaye entre 1880 et 1930 en interrogeant les archives, mais aussi les personnes et leurs descendants. Les résultats ont été présentés publiquement, en fin d'année 2015 et ont eu un certain

[128] Sabença de la Valéia (Connaissance de la Vallée) est une association qui recherche, étudie, et diffuse tout ce qui concerne la vallée de l'Ubaye : histoire et culture locale, patrimoine, archéologie, traditions, langage, environnement. http://www.sabenca-valeia.org/pages/qui-sommes-nous/presentation.html (consulté le 24 juillet 2016)

retentissement dans la population locale à en croire les articles parus dans la presse et les médias locaux[129].

Le maire de Jausiers a créé une fête franco-italienne, mettant à l'honneur des habitants originaires du Piémont autour d'un repas et de danses traditionnelles. L'objectif affiché était celui du partage et de la découverte ou redécouverte de la culture italienne. Sa proposition de construire une maison franco-italienne en complément de la maison de produits, qui expose et vend les produits de fabrication locale, n'a pas pu aboutir. Ce refus de financement par le programme Alcotra l'a malheureusement échaudé d'après les acteurs rencontrés, d'où son refus de me parler. D'autres rendez-vous avec l'Italie existent comme la course transfrontalière de ski nordique qui se tient le premier dimanche de mars sur la commune de Larche. Cependant ceux-ci restent rares, malgré les appels à la coopération des communes italiennes de la vallée Stura. La raison invoquée, par le chargé de mission du PN du Mercantour en charge de l'animation territoriale et du développement local, pour expliquer ce manque de coopération est relative au périmètre du Parc de l'Argentera, dont les communes italiennes frontalières sont exclues. Cependant, la Comunità Montana Valle Stura. Fiume - Stura di Demonte, contrairement à la ville de Barcelonnette dispose d'un personnel compétent pour monter et gérer des projets transfrontaliers dans le cadre d'Alcotra. L'argument des limites territoriales ne semble donc pas complètement opérant et pourrait-être contourné. En revanche, l'hypothèse qui voudrait que le parc gère et contrôle la coopération transfrontalière cumulée à un manque de volonté politique pendant plusieurs décennies est plus probable.

L'exemple de la commune de Barcelonnette située à seulement trente kilomètres de la frontière est significatif d'une certaine ignorance, de la part de la population, vis-à-vis de la frontière et des populations italiennes voisines. Hormis le marché de Cuneo qui est un véritable attrait touristique l'été avec un bus fait la liaison une fois par semaine, les références à l'Italie sont rares. L'Italien n'était même plus appris comme seconde langue dans le collège de la ville.

[129] http://www.ledauphine.com/hautes-alpes/2015/11/10/gens-de-l-ubaye-gens-du-piemont, https://www.francebleu.fr/emissions/racontez-nous/provence/racontez-nous-14, http://www.dici.fr/actu/2015/11/07/hautes-alpes-une-centaine-de-personnes-conference-l-immigration-piemontaise-embrun-666195,

2.2 La coopération transfrontalière : une refonctionnalisation de la frontière ?

La frontière aujourd'hui ne sépare plus, bien au contraire elle est devenue un vecteur ou support d'activités de relations qui se développent grâce à elle, parce qu'elle différencie toujours deux Etats.

2.2.a Redécouverte de la frontière et nouvelles opportunités

Situation paradoxale : entre volonté d'effacement et renforcement de la perception de la barrière physique

La configuration du relief et l'enclavement consécutif contraignent le développement des centres dynamiques susceptibles d'attirer des travailleurs dans les vallées. Les travailleurs frontaliers, c'est-à-dire des navetteurs résidant dans un Etat et travaillant dans l'autre, sont très peu nombreux du fait des longues distances à parcourir sur des routes enneigées l'hiver. L'effet barrière de la montagne est donc fortement présent d'un point de vue économique mais aussi social. Cet effet barrière de la montagne est discuté (Amilhat Szary 2013) et même remis en cause par certains géographes (Bernier 2008), il est aussi très variable dans le discours des enquêtés, y compris en un même lieu. Pour certains, la montagne n'est pas un obstacle, alors que pour d'autres, l'effet barrière est très puissant. Il semble que l'appréciation soit différente en fonction de l'activité visée en transfrontalier. Lorsqu'il s'agit de loisir ponctuel, il est plus acceptable de consacrer du temps pour parcourir la distance que lorsqu'il s'agit de parcours quotidiens (domicile-travail). Le maire de Saint-Gervais (EMB) l'exprime très clairement « *il est plus simple pour un chamoniard ou un vallorcin de se rendre à la fondation Gianadda*[130] *que pour un Saint-Gervolain ou un Pralins, résultat bon nombre n'y sont jamais allé.* » Dans le Mercantour le discours sur la frontière est parfois complexe, paradoxal. Une personne interrogée, membre de l'association AMONT[131] m'explique qu'à Saint Martin-Vésubie les habitants, en particulier les plus jeunes n'ont pas conscience du territoire transfrontalier, il dit ainsi que « *la frontière n'existe pas vraiment, mais que la vraie difficulté c'est l'accessibilité routière* ». Mais

[130] La Fondation privée Pierre Gianadda est située à Martigny et est un lieu majeur d'exposition artistique de l'Espace Mont-Blanc.

[131] Association AMONT « Association Montagne et Patrimoine » basée à Saint Martin-Vésubie, http://amontcev.free.fr/ (consultée le 26 juillet 2016)

le vrai problème est celui de « *la frontière mentale qui existe vraiment* ». Celle-ci serait la résultante d'un renouvellement de la population plus urbaine, ou d'une évolution de la vie quotidienne tournée vers la ville. Selon cette même personne, il est urgent de « *faire comprendre que la montagne n'est pas une barrière mais qu'elle est ouverte* ». En effet, les aires urbaines polarisent de plus en plus les pratiques et les représentations faisant fi des traditions et des cadres ancestraux (Debarbieux 2008). Les paroles du maire de Saint-Dalvas-le-Selvage confirment cette évolution ; il explique ainsi la contrebande et les échanges de sel contre les denrées de première nécessité autrefois indispensables à la survie des populations locales pendant l'occupation ; mais aussi les enfants piémontais placés dans les fermes françaises pour garder les bêtes au XIXe siècle. « *Aujourd'hui les échanges ont cessé parce qu'ils ne sont plus vitaux, mais il reste toujours un lien d'amitié et de sympathie* ». Les foires et les processions religieuses de la Sainte-Anne sont des occasions de maintenir les traditions et le fil ténu qui les lie encore.

La perception des frontières est assez différente dans l'Espace Mont-Blanc puisque celles-ci sont majoritairement en haute-montagne. L'unité linguistique contribue sans doute à affaiblir l'effet-barrière. Le mot « exotisme » a été plusieurs fois employés pour qualifier l'Italie par rapport à la France, par les habitants du Mercantour ne parlant pas italien. La monnaie est aussi parfois invoquée comme marqueur de la différenciation par les frontières dans l'Espace Mont-Blanc, mais elle ne semble pas être un frein dans la perception, en revanche le Franc suisse fort peut être un frein à la fréquentation du Valais par les français et les italiens.

Le Mont-Blanc : un massif fédérateur au-delà des frontières

La majorité des acteurs fortement impliqués dans la coopération de l'Espace Mont-Blanc évoque, comme justification de celle-ci, une identité commune constituant un socle commun pour les projets. Cette identité est tantôt qualifiée d'alpine tantôt de montagnarde. Elle repose sur plusieurs éléments : le territoire, la culture, la langue, les problématiques communes du fait de la pente et du climat. La circulation des patronymes, dont l'orthographe s'est transformée, d'une vallée frontalière à l'autre illustre le brassage des populations depuis plusieurs siècles. Certains acteurs ont retracé leur histoire familiale entre le Valais et la France (Savoie et Haute-Savoie) ou le Val d'Aoste et la France pour ne citer que deux exemples marquants compte tenu de l'importance de ces personnes dans la coopération[132]. Ce discours identitaire est reconstruit et transmis pour consolider les fondations d'une coopération parfois bousculée par certains qui la jugent trop éloignée des réalités et besoins quotidiens des

[132] Il s'agit du Maire de Chamonix et de l'ancien coordinateur valaisan.

habitants. Il s'adosse à un discours sur les valeurs et traditions montagnardes déjà très profondément enracinées en Suisse et en particulier dans le Valais. La vision de la montagne est légèrement différente dans les grandes stations de ski et en particulier à Chamonix, où la culture montagnarde est sans doute plus hétérogène et concilie performance sportive avec des valeurs plus traditionnelles. « *La montagne secrète-t-elle une société spécifique ?* » se demandait Bozonnet (1989). Son analyse démontrait que les habitants des montagnes, en particulier des Alpes du Nord, ont fait preuve d'un surcroit de solidarité et d'une grande adaptation indispensable à leur survie au cours des siècles. Les structures fondamentales de ces sociétés alpines ont été bousculées, notamment au XXe siècle où leur transformation profonde et rapide a laissé des traces. Cette affirmation identitaire d'appartenance commune à une communauté montagnarde alpine est-elle suffisante pour être le support d'un projet territorial commun dépassant les frontières ? Cette question se doit d'être posée dans la mesure où plusieurs entretiens menés avec des élus de l'Espace Mont-Blanc ont démontré dans certains cas une méfiance vis-à-vis de la structure et plus couramment une indifférence par manque d'information principalement ou d'intérêt. Parmi les arguments, un trop grand éloignement des actions menées par rapport au quotidien et aux besoins des populations. Les questions d'emploi, de services quotidiens ne sont que trop peu abordées à une époque marquée par le chômage. Certaines personnes évoquent aussi les bassins de vie, qui selon eux segmentent le territoire et dont la réalité serait niée au sein d'un territoire trop vaste.

L'image du massif du Mont-Blanc fédérateur fonctionne relativement bien lorsqu'il s'agit de vendre un produit touristique en dehors du territoire, notamment à l'international, bien que l'appellation Mont-Blanc soit disputée au niveau local[133]. En revanche, en interne l'unité est moins présente et doit être réaffirmée, repensée afin de continuer à faire sens.

En comparaison, le massif du Mercantour ne jouit pas de cette image unique, mais les acteurs travaillent dessus avec une communication destinée au grand public autour des parcs sans frontière et non pas sur un message basé sur un territoire commun. Faire sens autour d'un objet (les parcs ou un territoire partagé) est un objectif pour les deux coopérations transfrontalières.

[133] Certaines personnes auraient souhaité que Saint-Gervais les Bains abandonne son élément spécifique « les Bains » au profit de celui « Mont-Blanc » pour bénéficier davantage de l'image du Mont-Blanc.

Effacement des marqueurs de la frontière

Dans le cadre d'un projet de mise en valeur de cols mené dans le cadre du PIT Alpi Marittime-Mercantour, le col de Larche ou de la Maddalena, frontière entre la France et l'Italie a fait l'objet d'une requalification paysagère. L'objectif était de réorganiser le site, victime d'une très grande fréquentation estivale. Le stationnement des véhicules n'était pas organisé, le site perdait en attrait. L'idée était, depuis 2008, était revaloriser le site en retirant les points noirs. Le PIT a permis de réaliser certains travaux, notamment la suppression de la cabane des douaniers, qui était le symbole de la frontière. Aujourd'hui la frontière est uniquement marquée par des panneaux signalétiques indiquant le changement d'Etat et de réglementation routière. Deux visions s'opposaient à l'époque : celle prônant la disparition de la frontière et celle défendant le maintien du symbole historique par la restauration et la mise en valeur la douane. La première option a été retenue dans un but volontariste de montrer qu'en « retirant » les frontières ou plus exactement en effaçant les traces de la frontière, on créait un territoire unique. Rappelons, que l'un des slogans d'Interreg fut à une époque *« l'Europe efface les frontières »*[134]. Depuis, le contexte politique a changé, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme le col de Larche a vu revenir les contrôles exercés par des douaniers et gendarmes français et italiens.

Le second point de passage routier permanent par le col de Tende est aujourd'hui très surveillé et contrôlé tout comme le point de passage côtier de Vintimille, depuis les attentats de 2015 et de 2016. Sous couvert d'état d'urgence, les contrôles permettent aussi de contenir et de refouler les migrants sans papier arrivés par les côtes italiennes sur le territoire italien. Les migrants qui sont parvenus à franchir la frontière, se trouvent bloqués à Breil-sur-Roya, s'ils s'aventurent sur la route qui descend vers Nice, ils sont systématiquement interceptés par la gendarmerie. La population de cette partie de la Roya vit est donc elle aussi en permanence contrôlée par les barrages de gendarmerie et de la douane depuis juillet 2016. Depuis 2015, la frontière s'est quasiment refermée, avec la multiplication des contrôles aux frontières. Ce qui était encore, une pure fiction, au début de mes travaux est en train de devenir réalité de plus en plus durable. Les principaux points de passage étant contrôlés, les chemins de montagne sont à nouveaux empruntés par les migrants notamment dans la Vallée de la Roya, comme ils l'ont été par les Piémontais à partir du XIXe siècle (au moment de la formation de l'unité italienne) puis pendant la période mussolinienne.

[134] Ce slogan figurait sur des plaquettes de la coopération Interreg V France-Wallonie-Vlaanderen.

2.2.b La montagne frontalière n'est pas fatalement marginale

A priori, les espaces montagnards de coopération transfrontalière peuvent être qualifiés, à double titre, de territoires marginaux car ils sont localisés aux confins des territoires nationaux et se trouvent relativement isolés par rapports aux grands centres urbains. Ils peuvent aussi être qualifiés d'espaces d'entre-deux en référence à la notion de frontière-zone développée dans ce chapitre. En effet, le territoire qui se dessine progressivement autour de la frontière, selon un long processus de recomposition territoriale, présente des caractéristiques propres liées à la confrontation de deux systèmes juridiques, normatifs parfois très différents comme c'est le cas avec la France, Etat fortement centralisé et ses voisins suisse et italien dont les régions et cantons bénéficient d'une plus grande autonomie. Les acteurs de la coopération transfrontalière développent une double culture administrative. Leurs bonnes connaissances du fonctionnement du territoire voisin est un atout indéniable au quotidien mais aussi pour défendre leurs propres intérêts au sein de leur pays. La comparaison avec d'autres systèmes et l'inclusion dans des processus scalaires bottom-up confèrent à ces espaces des arguments pour les aider à sortir de leur marginalité politique.

Certes, le caractère montagnard, rural de ces espaces transfrontaliers est un facteur explicatif évident à cette absence de flux frontaliers, mais il n'est pas le seul car la marge est avant tout la conséquence d'une relation particulière que les hommes entretiennent avec un lieu. Ainsi, le fait que la montagne ait longtemps été considérée dans de nombreux Etats européens comme une marge parce qu'elle était éloignée, peu rentable économiquement, est un élément fondamental à prendre en considération et à contrebalancer avec des cas comme la Suisse et l'Autriche où la montagne n'est pas perçue comme un handicap à compenser à tout prix puisqu'elle représente une grande part du territoire du pays. L'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, tel que modifié par le traité de Lisbonne, accorde une attention particulière *« aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne ».* L'influence française de ce texte est marquée, mais les politiques européennes actuellement tendent à contrebalancer cette logique en imposant de nouveaux critères de compétitivité et d'innovation y compris dans ces régions.

Alpi Marittime - Mercantour : un entre-deux

Les marges peuvent être considérées comme des espaces d'entre-deux du fait de leurs caractéristiques hybrides. Souvent envisagées uniquement dans un rapport centre-périphérie, leur étude se révèle biaisée et ne livre pas tout son potentiel. La montagne présente intrinsèquement des caractéristiques hybrides, qui renforcent la qualification

d'entre-deux que nous posons sur la montagne frontalière. L'image de la montagne rurale éloignée et coupée des centres urbains n'est pas totalement vraie. Si les villages et hameaux prédominent, ils côtoient les villes, petites et moyennes, dont les préoccupations urbaines sont similaires aux métropoles périalpines. Les préoccupations des communes rurales et urbaines ne sont pas opposées mais se complètent, elles sont véritablement interdépendantes. Il existe aussi une montagne qui emprunte des éléments au rural et à l'urbain, avec des enjeux économiques à la fois agricoles et touristiques. C'est le cas, par exemple, des vallées qui possèdent des stations de sport d'hiver, urbanisées et très fréquentées une partie de l'année. Ces lieux hybrides doivent composer avec des infrastructures surdimensionnées, des flux de populations saisonnières, une économie en pleine diversification, et une saison morte où la collectivité doit être en mesure de maintenir des services pour les résidents permanents. Le Mercantour en est l'illustration parfaite avec des stations de ski (Isola 2000 et Auron) et de petits villages touristiques.

La confrontation entre ces « deux mondes » n'est sans doute pas aussi présente que dans le cas du périurbain, tiers-espace hybride par excellence (Vanier 2000), mais on note une complémentarité voire une dépendance entre le monde agro-pastoral et l'industrie du tourisme qui se développe dans certaines vallées de montagne. Le maintien d'une agriculture de montagne, notamment de l'agro-sylvo-pastoralisme, est une nécessité pour conserver un paysage ouvert qui fait la réputation des vallées alpines, permettant aussi d'entretenir les pentes et de réduire le risque d'avalanche. Trouver un équilibre entre l'urbanisation, le développement d'activités économiques consommatrices d'espace et le maintien d'une activité agricole traditionnelle est très délicat et impose parfois aux deux parties de s'adapter et de proposer des solutions nouvelles. En l'espèce, l'Espace Mont-Blanc a fourni un énorme travail de réflexion et développe depuis 20 ans des actions afin de maintenir cet équilibre parfois précaire entre activités traditionnelles et activités touristiques. La présence d'espaces protégés change considérablement la donne, car les règlements interdisent strictement certaines activités. Par exemple, celui du parc du Mercantour réglemente toute forme d'activités économiques y compris dans le domaine agro-pastoral notamment par le biais de l'accessibilité et des droits à construire en zone cœur de parc.

Ces espaces protégés sont intrinsèquement des espaces d'entre-deux, puisque la protection est circonscrite à une zone entourée d'espaces ordinaires non protégés. La fréquentation de ces espaces est d'abord le fait des personnes résidants dans les aires urbaines de proximité puis des touristes. Le massif de l'Argentera est aussi traversé par les Turinois qui souhaitent se rendre sur la côte Ligure. Cette traversée s'effectue par le col de Tende.

Les Alpes sont, de par leur situation centrale en Europe, un carrefour et ne constituent pas un obstacle, à peine un ralentissement (Torricelli 2002; Torricelli 2003). Elles font le lien entre les métropoles. Les grands axes de communication traversant les Alpes jouent un rôle fondamental pour leur développement mais aussi celui des régions périalpines. Les villes moyennes alpines sont de plus en plus reliées entre elles et

reliées avec les villes de piémont et même intégrées au sein d'un système de villes européennes (Perlik 1999). Elles développent des réseaux interconnectés dépassant les frontières nationales. Ces interconnexions permettent de repenser les relations transfrontalières.

3. Souveraineté des Etats et régimes constitutionnels : conséquences sur la coopération transfrontalière

3.1 L'exercice de la souveraineté

L'Etat souverain sujet de droit international bénéficie d'une compétence territoriale générale, ce qui signifie qu'il est indépendant et peut exercer les pouvoirs s'attachant à sa qualité d'autorité publique, sur son territoire, à l'exclusion de tout autre Etat. Le principe corolaire est l'interdiction d'intrusion sur le territoire national des organes ou agents de tout Etat étranger.

En droit, la souveraineté est en quelque sorte la mère de toutes les compétences, en ce sens qu'elle n'est limitée et conditionnée que par elle-même. Trois questions se posent alors : Qui est titulaire de la souveraineté ? Qui l'exerce ? Comment ? De prime abord, la réponse paraît évidente : l'Etat. Pour autant il ne s'agit là que d'une pure fiction juridique car l'Etat n'est en fait qu'un instrument au service des détenteurs du pouvoir. En fait le titulaire de la souveraineté est celui désigné par la Constitution et il n'est pas rare que le titulaire formel ne soit pas le titulaire réel.

3.1.a Démocratie directe et indirecte

En Italie comme France, les Constitutions de ces deux Etats attribuent la souveraineté nationale au peuple qui l'exerce par ses représentants[135]. En revanche, la constitution de la Confédération helvétique[136] prévoit dans son article 3 que « *Les cantons sont*

[135] Article 1er de la Constitution italienne du 22 décembre 1947 et article 3 de la Constitution française du 4 octobre 1958.

[136] Constitution fédérale du 18 avril 1999.

souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. », complété par l'article 5 qui dispose que l'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fonde sur le principe de subsidiarité. Ce sont deux approches différentes de la souveraineté qui sont intimement liées à la conception de la démocratie, et à ses modalités d'exercice. D'un côté, la souveraineté populaire développée par Rousseau avec comme forme la démocratie directe ayant inspiré la Suisse, qui a mis en place un modèle unique de démocratie semi-directe. En effet, ce modèle combine représentation et démocratie directe par le biais des nombreuses formes de référendum (obligatoires ou facultatifs, initiatives populaires)[137] qui rythment la vie politique aux différents niveaux (communal, cantonal, confédéral). Plus qu'une tradition, les votations constituent l'expression de la démocratie exercée par les citoyens helvètes. À cela s'ajoute une séparation verticale de la souveraineté (art 3 de la Constitution précédemment cité). Les cantons sont souverains dans la limite des droits délégués à la Confédération. Nous reviendrons sur les implications d'une telle séparation des pouvoirs. À l'opposé, la souveraineté nationale, développée notamment par l'abbé Sieyès, qui remet la souveraineté non directement au peuple mais à une entité supérieure et distincte représentée par la Nation. Dans cette conception, la Nation est censée mieux incarner la volonté générale. Le modèle de démocratie adopté est celui de la représentation, assortie de l'usage du référendum comme c'est le cas en France (art 3 de la Constitution).

Dans ces deux configurations, ce sont toujours les Etats, en tant qu'institution, qui exercent la souveraineté mais n'en sont pas titulaires. Deux modalités de la souveraineté de l'Etat sont à distinguer en fonction de leur exercice à l'intérieur ou à l'extérieur de son territoire (Gicquel et Gicquel 2005), ceci se révélant fondamental en droit international, mais aussi dans le cadre de la coopération transfrontalière. La souveraineté extérieure est ainsi définie comme la capacité de l'Etat à agir sur la scène internationale du fait d'une reconnaissance internationale par les autres Etats. Tandis que la souveraineté intérieure est celle qui justifie le monopole de la contrainte dont dispose l'Etat sur son territoire au sens de Kelsen (Troper 1995).

[137] Le Référendum obligatoire est régi par l'article 140 de la Constitution fédérale, qui distingue les cas soumis au vote du peuple et des cantons et ceux uniquement soumis au vote du peuple. L'article 141 concerne les votes facultatifs « *Si 50 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote ou huit cantons le demandent dans les 100 jours à compter de la publication officielle de l'acte, sont soumis au vote du peuple* […] ». Les initiatives populaires fédérales tendent à la révision totale de la constitution (article 138 de la Constitution) et à la révision partielle (article 139), à condition de réunir « *100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative* ».

3.1.b Etat fédéral / Etat unitaire

La Suisse : un Etat fédéral

L'Italie et la France sont des Etats unitaires, au contraire de la Suisse qui est un Etat fédéral malgré son nom historique de Confédération. Ce qui distingue une Fédération d'une Confédération, est justement la souveraineté qui, dans le cas de la Confédération est conservée par les Etats agrégés successivement. En Suisse, ce n'est plus complètement le cas depuis la Constitution fédérale de 1848 qui partage la souveraineté entre les cantons, qui l'exercent préférentiellement à l'exception des droits conférés à la Confédération. Le Chapitre 1 (Rapports entre la Confédération et les cantons) du Titre 3 (Confédération, cantons et communes) de la Constitution fédérale actuelle du 18 avril 1999 prévoit et organise les rapports entre les trois niveaux institutionnels. L'article 47[138] confère une très grande autonomie aux cantons, chacun est doté d'une Constitution garantie par la Confédération. L'autonomie communale est aussi garantie constitutionnellement (art 50). Concernant la répartition des compétences et plus spécifiquement celles qui nous préoccupent, c'est à dire les relations avec l'étranger, la Section 1 (Relations avec l'étranger) du Chapitre 2 (compétences) clarifie les choses. Si « *les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération* » (art 54), « *les cantons sont associés à la préparation des décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels* » (art 55). L'article suivant (56) organise néanmoins les relations des cantons avec l'étranger en prévoyant qu'ils « *peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence* », que ceux-ci « *ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit d'autres cantons. Avant de conclure un traité, les cantons doivent informer la Confédération* ». Enfin, chose fondamentale dans les relations transfrontalières que les cantons entretiennent avec leur voisinage, ils « *peuvent traiter directement avec les autorités étrangères de rang inférieur ; dans les autres cas, les relations des cantons avec l'étranger ont lieu par l'intermédiaire de la Confédération* ». Cette restriction énoncée de ne pouvoir traiter, c'est à dire entretenir des liens qu'avec des autorités étrangères de rang inférieur, leur impose de devoir en référer au Département Fédéral des Affaires Etrangères lorsqu'un canton est en rapport avec une autorité de même rang. Dans l'Espace Mont-Blanc, c'est le cas du Canton du Valais avec la Région Autonome de la

[138] « La Confédération respecte l'autonomie des cantons. Elle laisse aux cantons suffisamment de tâches propres et respecte leur autonomie d'organisation. Elle leur laisse des sources de financement suffisantes et contribue à ce qu'ils disposent des moyens financiers nécessaires pour accomplir leurs tâches. »

Vallée D'Aoste, ou avec une autorité de rang supérieur : l'Etat français. Ainsi parmi les acteurs suisses, il faudra compter avec les communes, les cantons et le niveau fédéral.

Avant de passer à l'étude des deux autres Etats, il faut aussi rappeler la neutralité perpétuelle helvète affirmée dans le Traité de Vienne du 20 mars 1815. La neutralité permanente est un principe ancien (XVIe siècle) de la politique étrangère de la Suisse, inscrit dans la Constitution et garantissant l'indépendance du pays et l'inviolabilité de son territoire. Le droit à la neutralité fait partie du droit international public coutumier, il a été codifié par deux Conventions de La Haye du 18 octobre 1907[139]. Cette neutralité n'autorise pas la Suisse à prendre part à des alliances défensives, mais elle peut faire partie d'organisations de maintien de la paix. Contrairement à l'idée souvent répandue à tort, ce principe de neutralité n'est pas contradictoire avec une éventuelle entrée dans l'Union Européenne. Seule, sa participation à la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) pourrait être discutée. La Suisse avait d'ailleurs formulé une demande d'adhésion à l'Espace Economique Européen le 20 mai 1992. Cependant, un référendum obligatoire du 6 décembre 1992 a rejeté fortement cette entrée à la surprise générale, puisqu'un seul petit parti politique avait appelé à voter non. Passé l'émotion et le choc politique, la Suisse s'est engagée dans des relations bilatérales fortes avec l'UE et nécessaires pour son économie. En 2005, une votation populaire valide à 54,6% l'arrêté fédéral du 17 décembre 2004 portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin. Le 12 décembre 2008, la Suisse a rejoint l'espace Schengen. La libre circulation des personnes s'applique, contrairement à celle des marchandises qui restent contrôlées faute d'accord douanier.

Classiquement, un Etat unitaire est caractérisé par une indivisibilité de la souveraineté entre le plan national et le plan local. Cependant, les Etats unitaires comme le sont la France ou l'Italie connaissent également une division verticale du pouvoir. Mais celle-ci s'opère de manière différente : par la décentralisation en France et par la régionalisation en Italie entrainant bien évidemment des conséquences en termes de répartition des pouvoirs autrement appelés compétences.

La France : un Etat unitaire décentralisé

[139] Convention du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre.

Convention du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre maritime.

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. […] Son organisation est décentralisée (art 1er de la Constitution). La France se caractérise par le principe d'uniformité du droit applicable sur l'ensemble de son territoire national, incluant les territoires non métropolitains. Néanmoins, quelques adaptations sont prévues par la Constitution pour les collectivités d'Outre-Mer et La Nouvelle-Calédonie.

Le principe d'unité est exercé selon deux modalités : la déconcentration et la décentralisation. La déconcentration est un transfert d'attributions administratives du pouvoir central au niveau local, au bénéfice d'un agent de l'Etat. Il s'agit d'une délégation de compétences de l'Etat central vers l'Etat mais au niveau local. Ce ne sont plus les services centraux de l'Etat qui l'exercent mais des services déconcentrés présents en région. Dans le domaine de la coopération transfrontalière, deux figures doivent retenir particulièrement notre attention : le préfet de région assisté d'un secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) et le préfet ou le sous-préfet, comme le représentant local de l'Etat. La décentralisation est une technique juridique qui permet de conférer une certaine autonomie à des collectivités territoriales : elle leur permet de s'administrer librement dans la limite des compétences octroyées par la loi. Cette libre administration est double puisqu'elle concerne à la fois les relations avec l'Etat et celles qu'elles entretiennent entre elles. Cette autonomie est tout de même fortement encadrée par le pouvoir central via un contrôle a posteriori des actes des collectivités locales transmis au préfet, qui peut les déférer devant le juge administratif en cas de doute sur leur légalité. Les collectivités locales ne disposent que d'un pouvoir réglementaire dans leur domaine de compétence, qui plus est strictement encadré par la loi. De plus, les chambres régionales des comptes exercent un contrôle de régularité budgétaire sur le budget des collectivités locales.

La France est un Etat très fortement centralisé depuis la Révolution, la mise en œuvre de la décentralisation n'a pas été simple et s'est faite très progressivement en trois vagues successives. L'acte I de 1982 marque le remplacement de la tutelle administrative a priori par un contrôle juridictionnel a posteriori et institue la Région comme collectivité territoriale à part entière. L'acte II connu sous le nom lois Raffarin date de 2003, l'administration décentralisée est alors inscrite dans la Constitution. La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales (Régions, Départements et Communes) est revue et un nouveau droit constitutionnel à l'expérimentation est octroyé aux collectivités locales[140]. Ce droit à l'expérimentation est un préalable à toute politique différenciée de décentralisation, et en ce sens il

[140] Article 72 al.4 de la Constitution prévu par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

participe à la modernisation des politiques publiques. Il est compatible avec le principe d'égalité car il est limité dans le temps et dans l'espace et est strictement encadré par la loi. Cependant, ce droit est très peu utilisé par les collectivités locales elles-mêmes, mais davantage par l'Etat qui expérimente des mesures localement avant de les généraliser. La décentralisation couplée au droit à l'expérimentation peut être considérée comme une forme de territorialisation du droit, dans la mesure où un droit différent s'applique sur un territoire déterminé, quel que soit son origine (légal ou réglementaire).

Enfin l'acte III de la décentralisation, entamé à partir de 2013 et actuellement mis en œuvre, suit plusieurs grandes orientations : d'une part une réorganisation territoriale autour de métropoles avec la loi dite MAPTAM[141] ; d'autre part un redécoupage régional accompagné d'une réforme des modalités de scrutin et d'une nouvelle répartition des compétences (loi NOTRe)[142]. Cette dernière loi supprime, au terme de longs débats et rebondissements, la clause générale de compétence des départements et régions, qui leur permettaient d'agir sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de ses attributions. Désormais, seules les communes bénéficient de cette clause qui leur permet d'agir lorsque l'intérêt local communal le requiert. Cette évolution simplificatrice vers des collectivités dotées de compétences spécialisées n'en est pas réellement une, la loi listant les compétences partagées à côté des compétences exclusives. En outre, elle incite à un exercice partagé des compétences et au regroupements conventionnels des collectivités (Ferreira 2016).

Ce troisième acte renforce l'intercommunalité car il encourage les regroupements de communes au sein d'EPCI auxquels elles transfèrent certaines compétences obligatoires ou facultatives. La volonté simplificatrice de l'Etat est souvent vécue et perçue, notamment par les collectivités locales étrangères partenaires, comme une nouvelle complexification du « millefeuille territorial administratif français », qui pourtant est tout relatif par rapport aux autres Etats européens (Giraut 2002) et en particulier à l'Italie. En effet, cette complexité se retrouve en transfrontalier puisque chaque collectivité ne peut coopérer que dans son domaine de compétence propre. Les différents niveaux de collectivités locales (commune, département et région) ainsi que les EPCI (communautés de communes, syndicats mixtes…) interviennent donc en transfrontalier, multipliant ainsi les acteurs du côté français et contribuant à un

[141] Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM ».

[142] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « NOTRe »

brouillage du jeu d'acteur. Deux lois de 1992 et 1995[143] autorisent et encadrent la participation des collectivités locales et de leurs groupements à des actions de coopération décentralisée[144].

[143] Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et la Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

[144] Le terme de coopération décentralisée est plus large que celui de coopération transfrontalière puisqu'il désigne toutes les formes de relations (jumelage, partenariat, coopération, …) que les collectivités infra-étatiques de différents pays entretiennent entre elles.

L'Italie : un Etat unitaire régionalisé

L'Italie est un pays unitaire mais régionalisé et décentralisé administrativement (art 5 Constitution)[145]. Souvent qualifié par la doctrine d'Etat unitaire « mixte » ou encore « hybride », le Régime instauré par la Constitution de 1947 évolue vers un fédéralisme administratif prévu par la loi n°59 de 1997, qui transforme le système des pouvoirs territoriaux italiens avec un nouveau partage des compétences administratives entre l'Etat et les collectivités autonomes. Cette évolution vers un régime fédéral, dans un contexte marqué par une forte opposition Nord/Sud sur laquelle les différentes ligues (en particulier la ligue du Nord) jouent pour mettre en avant le fédéralisme (Rivière 2012), a été formellement rejetée par référendum en 2007. Le fédéralisme administratif progresse alors que ces aspects politiques ne sont pas acceptés (Kada 2010).

L'article 114 de la Constitution dispose que « La République se compose des Communes, des Provinces, des Villes Métropolitaines, des Régions et de l'État. Les Communes, les Provinces, les Villes Métropolitaines et les Régions sont des entités autonomes ayant un statut, des pouvoirs et des fonctions propres, conformément aux principes établis par la Constitution. […] ».

L'Italie a connu de nombreuses réformes successives depuis les années 70. La troisième phase, la plus importante en terme d'autonomie et de répartition des compétences, a eu lieu au cours de la décennie 1990 (Lucarelli 2004) et découle principalement de la loi n°59 de 1997 précédemment citée[146]. Cette loi élabore « *un modèle de partage de la compétence administrative très innovant et présentant de nombreuses analogies avec les systèmes de partage propres aux ordres juridiques fédéraux* » (Meloni 2001). Elle renverse la perspective de répartition des compétences en ne réservant qu'à l'Etat un nombre limité de domaines définis à l'article 117 al6[147]. À l'inverse, au niveau administratif, les collectivités territoriales se voient reconnaître une compétence résiduelle, mettant fin au parallélisme des compétences législatives et administratives. La compétence résiduelle des régions et des collectivités locales

[145] Article 5 de la Constitution : « La République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales ; réalise dans les services qui dépendent de l'État la plus large décentralisation administrative ; adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation. »

[146] Cette loi a été accompagnée de lois constitutionnelles, dont les deux plus importantes sont la loi constitutionnelle n°1 du 22 novembre 1999 et la loi constitutionnelle n°3 du 18 octobre 2001, qui modifie le système de répartition des compétences, introduisent le principe de subsidiarité et renforcent l'autonomie financière des Régions et collectivités locales.

[147] La loi du 23 janvier 2001 vient compléter la réforme du Titre V de la Constitution qui définit un noyau de compétences réservées à l'État.

acquiert une valeur particulière au regard du principe de subsidiarité (article 118) selon lequel le niveau territorial supérieur ne traitera que ce qui ne peut pas l'être ou qui l'est de façon insuffisante par le niveau inférieur. L'article suivant (119) dote les Communes, les Provinces, les Villes métropolitaines et les Régions de ressources autonomes et instaure un fonds de péréquation pour les territoires ayant une capacité fiscale par habitant inférieure. Parallèlement à cette réforme, la loi n°127 de 1997 a presque totalement supprimé les contrôles préventifs de la légalité des actes des communes, provinces et régions pour parfaire leur autonomie. Le nouveau système administratif se caractérise par un double jeu de relations État-régions d'une part, État-collectivités territoriales d'autre part.

La Constitution (art 116) distingue deux types de régions : les régions à statut ordinaire et les régions bénéficiant d'une autonomie qui sont au nombre de cinq : le Frioul-Vénétie-Julienne, la Sardaigne, la Sicile, le Trentin-Haut Adige/Sud Tyrol et la Vallée d'Aoste. Ce statut spécial leur est accordé en raison de l'insularité, de spécificités linguistiques ou encore de volontés indépendantistes. Les deux provinces autonomes de Trente et de Bolzano bénéficient des mêmes pouvoirs supplémentaires (art 117 al3).

Le maillage italien composé principalement des communes, des provinces et des Régions est actuellement remis en cause par une nouvelle réforme territoriale. Deux tendances sont observables : d'un côté la montée en puissance des régions et des communes liées à la réforme explicitée ci-dessus, tandis que les provinces aux contours « malléables » sont menacées (Rivière 2016). Territoires de second ordre, les provinces font l'objet d'un remaillage par fusion. Il est cependant difficile à l'heure actuelle d'établir un bilan précis de l'état des provinces italiennes. Dans certaines régions, elles ont disparu alors que dans d'autres existent encore, mais n'ont plus de pouvoir ni de financement[148]. La loi n° 56 du 7 avril 2014[149] crée les villes métropolitaines juste après la loi française MAPTAM qui instaure les métropoles. Cependant, les métropoles italiennes existaient depuis des années 70. Dominique Rivière analyse l'émergence des métropoles comme une forme de réaffirmation de l'Etat qui « *donne à voir sa capacité d'organiser, de remailler les territoires* ».

Si dans le binôme région/communes les provinces ont un rôle faible, celui-ci est aussi concurrencé par les Comunità montane instituées par la loi n° 1102 du 3 décembre 1971 afin de mutualiser les services et pour lutter contre l'exode rural sévissant en

[148] Mercedès Bresso, ancienne Présidente de la Région Piémont a clairement expliqué qu'il s'agissait d'une réforme destinée à faire des économies budgétaires. Les communità montane ont disparu formellement, mais existent informellement toujours sans moyen.

[149] Loi dite Delrio comprend des dispositions sur les villes métropolitaines, les provinces et les fusions de communes.

montagne. À noter que la Vallée d'Aoste est la seule région italienne qui présente une province unique où les pouvoirs provinciaux sont absents.

La description de chacun des trois Etats concernés par l'étude met en évidence les conséquences des différents régimes d'une part, sur la répartition et l'exercice de la souveraineté et d'autre part sur les pouvoirs politiques et administratifs. Si les maillages peuvent sembler similaires, ceux-ci ne le sont pas quant à leurs compétences mais aussi leur taille.

3.2 Quelles conséquences sur le transfrontalier ?

Les relations transfrontalières se définissent comme les relations de voisinage qu'entretiennent les collectivités locales séparées par une frontière nationale. Cette définition simple et minimale cache une réalité beaucoup plus complexe. Les relations transfrontalières font partie d'un groupe de relations plus vaste nommées coopérations décentralisées des collectivités locales, englobant l'ensemble des relations entretenues par des collectivités locales avec des homologues étrangères voisines (frontalières) ou éloignées. Le jumelage est sans doute la forme la plus ancienne de coopération décentralisée et participe à la construction de l'Europe par le bas (Hamman 2003). La doctrine a grandement contribué à éclaircir le droit applicable aux relations transfrontalières parallèlement au développement des coopérations. Ce développement a pris une vingtaine d'années. En 1994, Nicolas Levrat dresse le portrait du droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques.

Le Conseil de l'Europe a été l'une des premières structures européennes avec le Conseil Nordique à s'intéresser et à tenter d'organiser les relations transfrontalières en leur donnant un cadre commun. La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales[150] a pour but d'encourager et de faciliter la conclusion d'accords entre régions et communes, de part et d'autre d'une frontière et dans les limites de leurs compétences. Cette restriction est bien sûr liée aux pouvoirs conférés par les Etats membres du Conseil de l'Europe dont la variété des systèmes juridiques et constitutionnels est prise en considération. En effet, la Convention et ses trois protocoles additionnels proposent plusieurs modèles de

[150] Dite convention de Madrid du 21/05/1980 (STCE n°106) entrée en vigueur le 22/12/1981.

coopération dans l'objectif de s'ajuster aux situations particulières. Nous reviendrons plus explicitement sur ces aspects dans le Chapitre 5.

3.2.a La capacité d'action des collectivités locales réduites au plus « grand dénominateur commun »

« La coopération transfrontalière s'exercera dans le cadre des compétences des collectivités ou autorités territoriales, telles qu'elles ont été définies par le droit interne ». C'est dans ce cadre que l'article 2 de la Convention-cadre de Madrid et surtout l'article 1e du protocole additionnel de 1995 inscrivent et légitiment les relations transfrontalières menées par les collectivités locales. Cette restriction est un frein pour le déploiement des projets stratégiques nécessitant des compétences étendues dont certaines collectivités locales ne disposent pas. L'alignement se fait obligatoirement par le bas, c'est-à-dire sur les compétences de la collectivité la moins dotée.

Concrètement, la France avec la complexité de son système administratif et territorial impose à ses partenaires une multiplicité d'acteurs. En effet, pour regrouper des compétences similaires à celles du Canton du Valais ou des Régions italiennes du Piémont et de la Vallée d'Aoste, les communes françaises n'ont d'autres choix que de faire intervenir leurs groupements et collectivités de rang supérieur.

Ce principe se complexifie encore lorsque le champ de compétence de collectivités d'un même niveau est différent au sein d'un même Etat, comme en France avec les intercommunalités et différents EPCI. En effet, ceux-ci ne disposent que de compétences déléguées dont certaines sont facultatives.

Autre cas fréquent en présence d'Etats fédérés et d'Etats unitaires, celui de la compétence d'une collectivité face à celle d'un Etat. Cette relation asymétrique n'est ni régi par le droit de la coopération décentralisée ni par le droit international public qui organise uniquement les relations entre Etats. Cette zone grise parvient cependant à être surmontée et les projets sont menés à bien malgré des temps de latence importants.

Henri Comte parle « *d'atomisation des espaces communs de compétences* » conduisant à un éparpillement en petits projets et à une coopération en miettes. Cette inégale répartition des compétences externes (entre collectivités d'Etats différents) et internes (au sein des Etats) peut être invalidante dans le cadre de grands projets structurants dans les régions frontalières dotées d'un bassin de population commun, à l'exemple du Grand Genève entre la France et la Suisse.

Dans le cas d'Alpi Marittime-Mercantour, la coopération transfrontalière portée par les Parcs était à l'origine restreinte au domaine de l'environnement. Côté italien, la coopération faisait intervenir des communes et la Région Piémont dont dépendent les agents du parc. La Province de Cuneo comme la majorité des Provinces italiennes, n'a que très peu de pouvoirs. Côté français, la situation est complexe : initialement c'est le Parc National sous tutelle ministérielle et présidence locale (cf Figure 3 : Gouvernance

du Parc National du Mercantour, Chapitre 1) qui a porté la coopération transfrontalière pour le compte des communes, avant que le département ne s'intéresse progressivement à la question. Actuellement, la coopération est portée par un GECT dont les deux Parcs sont les membres constitutifs.

Du côté de l'Espace Mont-Blanc, les communes, après une phase préliminaire, ont su prendre une certaine « indépendance » vis-à-vis de leur Etat central ou fédéral sans pour autant s'autonomiser, en particulier pour la France qui invite systématiquement le sous-préfet de Bonneville aux CTMB.

3.2.b Mise en évidence du rôle des Etats dans les relations transfrontalières

Selon Henri Comte, « la capacité d'action stratégique des collectivités infra-étatiques ne peut pas être pleinement productive sans l'implication des Etats ». Derrière cette affirmation qu'il juge lui-même provocatrice, il réduit la portée de celle-ci en la conditionnant à la présence d'au moins un Etat unitaire décentralisé. Je partage pleinement cette affirmation et je reviendrai sur les justifications et motifs de l'intervention des Etats.

L'intervention incontournable de l'Etat français dans la coopération transfrontalière

L'intervention directe de l'Etat dans le cadre de relations transfrontalières est théoriquement rare, dans la mesure où elle n'est pas prévue par un texte juridique. Les collectivités infra-étatiques étrangères ne devraient pas traiter directement avec l'Etat français. Normalement ce sont les collectivités françaises ou autorités territoriales qui en réfèrent à l'Etat soit directement, soit par l'intermédiaire de ses services déconcentrés. Préfet ou sous-préfet assistent aux CTMB, c'est à la fois une marque de soutien de la part de l'Etat et également un moyen d'être informé et partie prenante. Au-delà de l'aspect symbolique, les communes françaises recherchent ce soutien étatique, lorsqu'elles n'attendent pas une validation de leurs actions stratégiques.

Le Ministre de l'environnement français est Président de la CTMB, mais cette fonction n'a été exercée réellement qu'une fois par an pendant les trois premières années lorsque les Ministres de l'environnement des trois pays se réunissaient. À plusieurs reprises, l'Espace Mont-Blanc a tenté de faire revenir un Ministre français de l'environnement, mais sans succès. À l'occasion des 20 ans de l'EMB en 2011, une visite du Ministre de l'époque et d'anciens Ministres de l'environnement, essentiellement pour le symbole, a tenté d'être organisée à la Foire de Martigny. De même, la visite de Ségolène Royal avait été annoncée en 2015 mais elle n'a finalement pas eu lieu.

Si le contact direct avec le Ministère de l'environnement est complexe, il est, en revanche, bien plus constant avec la DREAL Rhône-Alpes qui est le service déconcentré en Région. Eric Fournier, maire de Chamonix et élu régional l'affirme : « *le préfet et la DREAL de Haute-Savoie sont régulièrement associés* ».

Du côté du Mercantour, le préfet de Région (PACA) est aussi très impliqué, tout comme le SGAR, comme l'a expliqué en détail l'une des personnes rencontrées[151] en préfecture. Cette dernière a d'abord posé le cadre général de l'intervention de l'Etat : « *Pour nous, en tant que structure administrative de l'Etat, ça été assez intéressant de découvrir et d'apprendre comment ça fonctionnait de l'autre côté de la frontière. Ensuite de voir quelle était la nature véritable des problèmes communs, et il y en a. Et ce sont tous des problèmes qui ne vont pas toucher à la liberté ou à l'intégrité du pays mais qui touchent aux questions de la vie quotidienne des gens, avec quand-même au point de vue des politiques nationales certaines perspectives et certaines ouvertures, en France comme en Italie, pour des projets qui sont du développement local mais qui ont une plus grande envergure et qui relèvent en général de la compétence des Etats. Les transports, la qualité de l'air, la formation, les risques… Tout ceci dépasse largement les compétences d'une petite ou d'une grande commune frontalière et relève directement de la compétence de l'Etat* ». Cependant, l'intervention de l'Etat n'a pas été simple à faire accepter, « *la première chose que j'ai comprise c'est qu'il fallait donner des gages de confiance aux gens avec qui j'allais travailler* » (Les Régions italiennes notamment). L'Etat français intervient par défaut dans la gestion des projets européens, parce que les Régions françaises impliquées (RA et PACA) ne le font pas. La DREAL collabore avec la Région italienne Piémont, autorité de gestion du programme Alcotra mais uniquement pour les dossiers français. Depuis fin 2014, la région Rhône-Alpes est devenue autorité de gestion du programme Alcotra pour 2014-2020.

L'Etat est d'abord là pour encourager et accompagner : *« Sans les collectivités françaises, sans leurs idées, sans l'effort qu'elles font, d'abord de monter un partenariat avec l'Italie, ensuite de répondre à un certain nombre de conditions et d'engagements juridiques, qu'on leur demande de prendre avant le dépôt du dossier, sans tout ceci, il n'y aurait pas de projets et donc pas de programmes. Cette dimension est à ménager et à assister. »* Ensuite, son intervention dans le choix des projets est justifiée par l'engagement de sa responsabilité : *« en cas d'irrégularité, fraude et ça arrive beaucoup plus souvent qu'on ne le dit à l'extérieur, en cas de « DB »*[152] *à l'Etat français par la Commission, c'est le préfet de région qui est responsable, ce n'est pas*

[151] Personne ayant demandé l'anonymat.

[152] « DB » abréviation retranscrite de l'oral, la personne n'a pas détaillé.

la collectivité ou le porteur de projet malhonnête ». Le SGAR se positionne donc comme le *« seul interlocuteur de l'autorité de gestion et le seul qui garantit à l'autorité de gestion italienne la régularité de la procédure, la technicité, la régularité et la cohérence de l'instruction comme des contrôles et qui assume toute responsabilité financière pour la partie française »*. Selon cette modalité de gestion, l'Etat français se trouve donc au cœur de la gestion du programme Alcotra. Cela a été le cas pendant trois générations de programmes, jusqu'à fin 2013.

Bien que la personne rencontrée présente le SGAR comme seul interlocuteur du secrétariat technique conjoint, l'Etat intervient dans la gestion des projets transfrontaliers via d'autres services techniques déconcentrés tels que la Direction régionales des affaires culturelles (DRAC) ou encore la DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement). La sous-préfecture de Barcelonette assure le suivi du programme Aloctra pour l'ensemble du département des Alpes-de-Haute-Provence, elle désigne le service instructeur pour déterminer la viabilité du projet. « *En tant que représentant de l'Etat, nous pouvons forcer l'instruction d'un dossier mal engagé, mais c'est rare qu'un dossier poussé aboutisse* ». Cette remarque montre bien qu'il existe des enjeux politiques cachés et que l'Etat peut parfois donner son avis ou trancher. La personne au SGAR partageait ce point de vue en essayant de le dissimuler derrière une volonté de respect des règles, ainsi que des principes de confiance. L'Etat français possède donc un rôle d'encadrement et de contrôle de ses collectivités locales (Comte 2007), il conditionne même l'exercice de la relation transfrontalière en « *possédant la compétence de la compétence* » (Labayle 2005).

Méfiance de Rome versus centralisation bernoise

L'Etat italien a toujours montré une certaine méfiance vis-à-vis de la coopération transfrontalière et des activités extérieures de ses collectivités territoriales, malgré un processus de décentralisation administrative renforcé et la signature précoce en 1990 de la Charte européenne de l'autonomie locale[153] par rapport à la Suisse et la France, définissant l'autonomie locale et fixant les conditions de son exercice. Comme nombre d'autres Etats, l'Italie redoute de se retrouver responsable pour les engagements transfrontaliers pris par ses collectivités territoriales. La doctrine (Barella 2008) a démontré que les Etats n'étaient pas responsables lorsque les collectivités locales agissaient exclusivement dans le champ de leur domaine de compétences et lorsqu'elles n'interagissaient qu'avec des collectivités locales à l'exclusion des Etats.

[153] Charte européenne de l'autonomie locale du conseil de l'Europe, de 15/10/1985. Ratifiée tardivement par la Suisse en 2005 et par la France en 2007.

Cette relative méfiance doit aussi être analysée dans un contexte particulier d'autonomie régionale pour la RAVA. En 2013, alors qu'une prise de position en faveur du GECT Espace Mont-Blanc est attendue de la part du Président de la Vallée d'Aoste, la situation se bloque à l'approche des élections législatives régionales. L'autonomie est remise en cause par certains politiques, un Pacte de stabilité budgétaire contraint encore davantage les communes sur le plan financier. La coopération transfrontalière est indispensable pour les fonds européens qu'elle capte sur le territoire. La Vallée d'Aoste et l'Assessorat à l'environnement en particulier, semblent favorables à la création d'un GECT mais un GECT opérationnel. C'est-à-dire un GECT avec peu d'entités et, surtout, sans les Etats. À l'inverse, les communes françaises envisagent la présence de l'Etat français comme membre ou a minima représenté. La présence de l'Etat français impliquerait de fait celle de l'Etat italien. Or, la RAVA se montre méfiante vis-à-vis de son Etat central et préfère conserver la gestion des affaires transfrontalières sans son intervention. Certains acteurs avancent aussi comme argument, pour expliquer le retour en arrière de la RAVA sur le dossier GECT, le fait que le nouveau gouvernement Valdotain se méfierait et refuserait de donner un pouvoir accru à une entité transfrontalière.

La Confédération conserve aussi un œil attentif sur les activités de l'Espace Mont-Blanc, notamment sur les nombreux projets d'institutionnalisation qui se sont succédés. Comme nous l'avons vu précédemment, les cantons peuvent conclure avec les pays voisins des traités internationaux et mener des actions par-delà les frontières (Conseil Fédéral Suisse 1994). Cependant, cette compétence est subsidiaire et donc limitée aux domaines relevant de leur compétence ratione materiae[154] (Lejeune 2005). C'est aussi une compétence d'attribution (article 56 al2 de la Constitution), c'est-à-dire qu'aucun traité ne peut être contraire au droit de la Confédération. Formellement les cantons sont tenus d'informer la Confédération avant de conclure un traité. Les traités doivent être conclus par l'intermédiaire de celle-ci sauf s'ils le sont avec des autorités étrangères de rang inférieur (art 56 al3 de la Constitution). Le Conseil Fédéral surveille les activités internationales des cantons qui ne doivent pas « entraver la capacité d'action de la Confédération en matière de politique extérieure »[155].

C'est le Département fédéral des affaires étrangères, plus spécifiquement le service de la coopération transfrontalière basé à Berne qui suit les développements de la coopération Espace Mont-Blanc en participant aux CTMB et en donnant son avis,

[154] Compétence d'attribution donc limitée, ici à l'économie publique, les rapports de voisinage et de police.

[155] Loi fédérale du 22/12/1999, article 1 alinéa 3.

notamment sur les questions d'institutionnalisation et autres points juridiques. Au-delà, il ne fait qu'apporter son soutien sans donner d'avis.

Il arrive aussi que les Etats traitent entre eux de sujets qui relevaient initialement de la coopération transfrontalière, par exemple la question des transports internationaux. Dans ce cas, les relations se font par la filière diplomatique classique, c'est-à-dire des relations entre ministères ou entre ambassades.

3.2.c Concours ou concurrence des collectivités infra-étatiques au sein d'un même Etat ?

Cette question délibérément provocatrice ne vaut que pour la France, dont l'organisation administrative et la répartition des compétences peuvent parfois créer des confusions et laisse entrevoir une possible compétition, ce qui n'est pas le cas en Suisse où la répartition des compétences est très claire entre les différents niveaux. Ce phénomène de concurrence n'a pas été observée en Italie.

Le département de la Haute-Savoie, représenté par le service des affaires européennes, ne se présente pas comme un acteur du transfrontalier mais comme un co-financeur d'actions et un partenaire de projet de territoire dont le rôle premier est de fournir un accompagnement dans la réflexion. Par exemple, « *lors de la création de l'Espace Mont-Blanc, on a essayé d'apporter des éléments de réponse à la question comment peut-on coopérer à trois pays ?* » ou, aujourd'hui dans les réflexions sur la création d'un GECT. Au quotidien, c'est un appui technique au montage et au suivi des dossiers européens même si, comme le soulignent les chargés de mission, l'Espace Mont-Blanc a maintenant acquis une grande expertise dans le domaine des projets européens. Cependant, la position du Conseil général (aujourd'hui Conseil Départemental) va devoir évoluer comme le souligne le directeur du service, sans en avoir réellement conscience : « *on va devoir se positionner, très prochainement, sur le fait d'être partenaire dans la structure elle-même, donc là c'est une décision qui doit être prise sur ces bases-là* » (co-financeur et partenaire). Il se pose aussi la question du positionnement par rapport au GLCT du Grand Genève et, à terme, la coopération des trois Chablais. En effet, le département de la Haute-Savoie tient une place particulière puisqu'il accompagne trois coopérations transfrontalières dont deux avec la Suisse. Cette habitude de coopération avec la Suisse, qui se traduit par une bonne connaissance des institutions et des compétences des uns et autres, explique sans doute que le département de la Haute-Savoie et le Canton du Valais soient moteurs sur le

dossier de l'institutionnalisation de l'Espace Mont-Blanc. L'Espace Mont-Blanc se situe également sur le périmètre du département de la Savoie avec les communes de Bourg Saint Maurice, Beaufort et Hauteluce. Le département de la Savoie intervient par l'intermédiaire de l'Assemblée des Pays de Savoie réunissant les deux Savoies sur certains domaines[156] et mutualise les services. Cette Assemblée abonde au budget annuel de l'Espace Mont-Blanc via une subvention. Il n'y a donc pas de concurrence entre les deux départements.

Concernant le Mercantour, les deux départements concernés (Alpes-Maritimes et Alpes de Haute-Provence) interviennent de manières très différentes. Le nombre de communes frontalières est très restreint dans les Alpes de Haute-Provence et département est moins développé que celui des Alpes-Maritimes. La coopération transfrontalière avec l'Italie n'est pas réellement ancrée dans les coutumes locales. La ville de Barcelonette[157], qui aurait les moyens techniques et financiers de faire de la coopération transfrontalière et de porter des projets, n'en avait pas au moment de mon enquête. Les autres petites communes en ont eu mais ont malheureusement échoué, comme à Jausiers avec le projet de créer une maison franco-italienne. Le bilan est très négatif : les petites communes ne parviennent pas à faire financer leurs projets dans le cadre d'Alcotra, lorsque le Parc n'est pas porteur ou à minima présent en soutien.

Le département des Alpes-Maritimes est un département complexe du point de vue de la sociologie des élus. Une chose m'a frappée lors de ma prise de rendez-vous avec les élus : il m'a été difficile de les rencontrer dans leur commune. En effet, bon nombre d'entre eux travaillent voire même résident sur la côte la semaine. Ces élus ont le même rythme de vie que les habitants de leur village, dépeuplé, sans vie la semaine en inter-saison (mois d'avril-mai). Les conseillers généraux représentent l'archétype de la figure notabiliaire, leur recrutement répond à une double logique territoriale un ancrage local dans l'une des vallées et des ressources politiques préalables (Gregory 2009). Ainsi, à chaque élu correspond un fief[158], chacun essayant de tirer la couverture son territoire pour lui apporter le maximum de financement et de notoriété. Longtemps réputé pour avoir été un « tiroir-caisse », le département des Alpes-Maritimes a vu ses capacités financières diminuer ; les projets ne sont plus réalisables même avec le

[156] Culture, patrimoine, enseignement supérieur, recherche, développement économique, tourisme, agriculture foret et environnement.

[157] Barcelonette ne fait partie du périmètre du Parc national du Mercantour, mais à demander son adhésion. En revanche, la ville héberge une maison du Parc et constitue donc un relais local.

[158] Chaque député a son fief dans l'arrière-pays : l'actuel député-maire de Nice et Président de Région PACA Christian Estrosi ancien conseiller général du canton de Saint-Etienne de Tinée. Eric Ciotti, député et Président du département, élu du canton de Saint Martin de Vésubie. Charles-Ange Ginésy, député, Vice-président du département et élu de Péone-Valberg. Le cumul des mandats est une tradition.

soutien de son conseiller. Ce système révèle un certain pouvoir périphérique (Grimion 1976) qui tend à être remis en cause avec les réformes territoriales (cf chapitre 6). Le transfrontalier, plus précisément les programmes transfrontaliers, pourraient constituer la nouvelle source de financement, raison pour laquelle les élus s'y intéressent alors que jusque-là, ils ne montraient aucune volonté, de l'aveux même du Vice-président délégué à la coopération transfrontalière et aux anciens combattants[159]. Ce dernier réclame plus de pouvoir pour les maires qui sont au second plan puisque *« les projets sont préparés par le secrétariat (technique conjoint) et en préfecture »*. Parallèlement, il dénonce la complexité des projets qui sont *« trop techniques »* ainsi qu'un processus trop lent. Si ces critiques sont courantes, nous verrons en revenant sur la procédure que celle-ci permet de répondre aux critères stricts des programmes et de limiter les fraudes et le possible clientélisme.

Les régions ne sont pas en reste. En revanche, leur implication est différente puisqu'elles ont un rôle plus politique à jouer, non pas au niveau local mais davantage au niveau européen. Comme les départements, « *elles sont au second plan et encore moins en contact avec le terrain qu'eux* », selon un chargé de mission de PACA. En plus du « *travail de l'ombre* » lié à la gestion des dossiers et à la certification des comptes, la Région PACA, comme la Région RA, mène des négociations politiques sur l'orientation des futurs programmes Interreg comme l'ont confirmé plusieurs élus dont Joël Giraud, actuel député-maire de L'Argentière-la-Bessée et Vice-président de PACA au moment de notre entretien. Les régions françaises comme italiennes tentent de peser au niveau européen via le Comité des Régions. Le transfrontalier leur permet aussi de défendre les intérêts de la Montagne avec un grand « M ». Avec la création d'un second programme Interreg Marittimo, l'objectif était de faire d'Alcotra un véritable programme montagne ou alpin. Derrière cette distinction, l'idée de mettre en avant et surtout de traiter séparément deux frontières spécifiques : une frontière maritime et une frontière terrestre alpine marquée par des difficultés de franchissement.

Conclusion :

Ce chapitre a montré que la frontière abordée comme une limite linéaire n'est réellement pertinente qu'à condition de l'envisager sous l'angle territorial (Amilhat-Szary et Fourny 2006). La notion de frontière-zone, initialement décriée par les

[159] Davantage intéressé par les anciens combattants que par la coopération transfrontalière malgré son « canton d'origine » ou plutôt de parachutage, le canton de Breil sur Roya.

juristes, offre des perspectives pour décrire à la fois les processus territoriaux qui s'y jouent mais également les évolutions juridiques rendues nécessaires par le développement progressif de la coopération transfrontalière. La construction de nouveaux territoires et les modalités de leur gestion sont réellement au cœur des réflexions et des recherches, plus que la frontière stricto sensu. Cependant, il s'est avéré indispensable de revenir sur l'évolution du tracé notamment dans les Alpes Maritimes franco-italiennes pour comprendre les enjeux actuels de la coopération transfrontalière.

La souveraineté d'un Etat s'exerce sur un territoire délimité. Les modalités d'exercice différentes selon les formes d'organisation des Etats conditionnent la répartition des compétences entre les différents niveaux institutionnels et organisationnels et impactent grandement la coopération transfrontalière. La gouvernance transfrontalière doit adapter aux organisations détentrices des pouvoirs ainsi qu'aux spécificités territoriales de chaque Etat.

Certains auteurs considèrent la frontière comme un objet dynamique ou comme un processus multidimensionnel (Reitel 2011). L'idée de processus est intéressante, en revanche la frontière n'est pas la cause des processus de déterritorialisation-reterritorialisation qui se jouent autour d'elle. En effet, les nouvelles formes de territorialité s'affranchissent des frontières, et plus généralement des limites politico-administratives, traduisant un changement fondamental dans l'organisation et la gestion des territoires. Ce mouvement va de pair avec le passage du gouvernement à la gouvernance. Cependant, nous verrons que les processus d'institutionnalisation des nouveaux territoires de gouvernance se heurtent rapidement à la nécessité de poser de nouvelles limites pour circonscrire l'application des règles juridiques.

Chapitre 3 : La gouvernance transfrontalière en adaptation constante

Le transfrontalier doit être appréhendé comme une source d'opportunités dans différents domaines, y compris dans celui de l'étude de la gouvernance, puisque celle-ci permet de s'adapter à la fois aux injonctions top-down et aux conditions des programmes européens ainsi qu'aux besoins locaux que les différents acteurs tentent de satisfaire dans un mouvement bottom-up. L'actions des acteurs locaux du transfrontalier s'inscrit inévitablement dans un cadre à plusieurs dimensions (national et européen principalement). Leur objectif premier est bien entendu de répondre aux enjeux locaux de leur territoire traversé par une frontière, aux enjeux des habitants de la montagne frontalière avec les outils (politiques publiques de cohésion, programmes de coopération) provenant du haut (essentiellement de l'Union Européenne et des Etats).

La frontière qui différencie par des normes, des usages, des systèmes administratifs, politiques, judiciaires est aussi source d'inspiration, d'innovation. La coopération transfrontalière ouvre le champ des possibilités en permettant de nouveaux échanges de méthodes, de savoir-faire, qui bousculent les habitudes, remettent en cause les acquis et obligent les participants à sortir de leur zone de confort pour explorer d'autres perspectives et aller à la rencontre de leurs voisins ; porter et réaliser des actions communes. Les projets européens Interreg ont connu un très grand succès dans les Alpes. Limités au départ, à quelques projets et à un cercle restreint d'acteurs et de porteurs, le transfrontalier s'est organisé, structuré puis institutionnalisé dans certaines régions. La gouvernance s'est donc adaptée aux besoins et aux contraintes et s'est complexifiée progressivement. Le présent chapitre se limite à présenter la gouvernance telle qu'elle a été observée entre 2011 et 2014. Ce portrait de la programmation Interreg IV, à un instant donné, est susceptible d'avoir évolué depuis. De plus, un focus sera réalisé sur la gouvernance du programme Alcotra, sur cette même période car il a proposé la mise en œuvre d'une gouvernance originale dans le cadre de Plans Intégrés Transfrontaliers, dont nos deux coopérations transfrontalières se sont saisies.

L'évolution de la gouvernance transfrontalière peut être assimilée à une forme de bricolage (Lévi-Strauss [1962] 1990). En effet, la gouvernance est en perpétuelle évolution, les procédures, les acteurs ainsi que les politiques évoluent, nécessitant une adaptation, allant parfois jusqu'à une remise en question des façons de faire. Les objectifs évoluent aussi en fonction du contexte politique, économique, social et juridique. En revanche, le transfrontalier est marqué par une certaine permanence des acteurs impliqués au premier plan, malgré un relatif turn-over des techniciens. La présence durable de certains permet la transmission d'une culture transfrontalière qui ne va pas toujours de soi. Par ailleurs, l'arrivée de nouveaux acteurs apporte de la fraîcheur dans les méthodes, renouvelle les contacts, redynamise les réseaux d'acteurs.

L'adjonction de compétences, de personnalités, de cultures administratives et/ou politique fait indéniablement la force du transfrontalier. Cependant, le processus n'est pas complétement contrôlé, laissant des zones d'ombres qui sont autant de marges de manœuvre pour bricoler et produire autre chose de nouveau sinon de différent.
Chaque élément du bricolage apporte sa pierre à l'édifice pour améliorer, renforcer la gouvernance en impliquant de nouveaux échelons, acteurs, secteurs d'activité. Ainsi la gouvernance se redéfinit constamment : son périmètre est mouvant, elle se caractérise par des assemblages et réassemblages de liens entre institutions, organisations et individus plus ou moins fonctionnels et formels. La gouvernance transfrontalière, de par le dépassement des frontières nationales, multiplie le nombre des participants de l'échelon local à l'échelon européen en passant par les niveaux régionaux et nationaux.

1. Présentation générale de la gouvernance transfrontalière alpine

Rappelons tout d'abord que l'étude se limite à deux exemples situés sur la frontière franco-italienne et sur les frontières franco-italo-helvètes. Dans ces espaces la coopération régionale est intense et s'inscrit dans la durée. En effet, la coopération franco-italienne à laquelle la Suisse est venue se greffer dans l'Espace Mont-Blanc a connu de grandes étapes depuis la création de la Conférence des Alpes Franco-Italiennes (CAFI) dans les années 90 puis de l'association en 2000, avant de laisser place à l'Euro-région Alpes-Méditerranée en 2006, elle-même progressivement éclipsée et absorbée par la Macro-région Alpes dont la stratégie (EUSALP) a été adoptée par la Commission européenne le 28 juillet 2015. Il s'agit de la 4e stratégie macro-régionale adoptée en Europe ; elle implique cinq États membres de l'Union européenne (Allemagne, Autriche, France, Italie et Slovénie) et deux États tiers (Liechtenstein et Suisse) ainsi qu'une cinquantaine de régions. Les Alpes étaient déjà présentes sur la scène politique avec la Convention Alpine, dotée de sa propre gouvernance. Alpi Marittime-Mercantour et l'Espace Mont-Blanc doivent respectivement s'inscrire dans le jeu de plus en plus vaste de la coopération régionale et inter-régionale, car celui-ci influence grandement l'échelon local transfrontalier vécu quotidiennement (cf chapitre 6).

1.1 La coopération transfrontalière au quotidien

1.1.a Le multi-niveau comme clé de lecture du transfrontalier

La gouvernance transfrontalière ne se cantonne pas à l'échelle locale de réalisation des projets. De façon schématique, la coopération transfrontalière est animée par deux

grands mouvements : un mouvement horizontal correspondant à des relations entre des acteurs de mêmes niveaux et un mouvement vertical qui peut être soit ascendant (bottom-up) soit descendant (top-down) entre différents échelons (cf figure 1). La gouvernance multi-niveau initialement décrite dans la littérature (Hooghe 1996; Hooghe et Marks 2001) décrivait principalement les rapports entre les institutions étatiques et celles européennes. Progressivement, le terme s'est imposé dans le cadre d'une européanisation croissante des politiques régionales (Hooghe et Marks 2002) pour désigner l'organisation de relations entre différents niveaux impliqués (Jessop 2009) dans la mise en œuvre de politiques publiques, notamment d'aménagement en France (Dubois 2009). La gouvernance multi-niveaux doit permettre de coordonner verticalement et horizontalement (Brunet-Jailly 2005) diverses formes de relations (institutionnelles, contractuelles, formelles ou informelles) afin de les faire converger vers des objectifs communs propres à chaque coopération.

Des relations entre les acteurs de niveaux différents s'instaurent plus ou moins formellement, dans le cadre de réseaux spécifiquement transfrontaliers ou de façon plus classique dans des réseaux thématiques. La politique et les actions locales ne se font plus uniquement au niveau local. Au-delà de cette apparente contradiction, il faut comprendre par-là, que le local ne peut pas répondre seul à ses besoins, qu'il doit faire appel aux niveaux supérieurs. L'interdépendance des différents niveaux s'impose de plus en plus, en France, comme un phénomène à la fois nécessaire et banal. Pourtant cette évidence n'en est pas forcément une en Suisse, où la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération est très claire. En revanche, l'omniprésence de plus en plus incontestable de l'Union Européenne dans les affaires transfrontalières ne semble pas être un problème malgré le refus de la Suisse d'entrer dans l'Union Européenne.

La clé de lecture multi-niveaux est aujourd'hui couramment utilisée pour décrypter les relations entre les Etats et l'Union européenne mais aussi pour décrypter les relations infra-étatiques. Les relations horizontales inter-sectorielles doivent être considérées avec attention car les politiques sectorielles ont tendance à s'effacer pour laisser place à des politiques pluri-thématiques et donc multi-sectorielles. Lorsqu'elles ne concernent pas directement plusieurs secteurs, elles montrent une certaine perméabilité les unes aux autres. Ces changements impliquent une meilleure coordination des acteurs ainsi qu'une mise en réseau des organisations, partenaires intervenant dans le domaine transfrontalier. L'approche est centrée (Marks 1996) sur les acteurs et les institutions parties prenantes et sur les liens entre elles, elle interroge aussi leurs motivations.

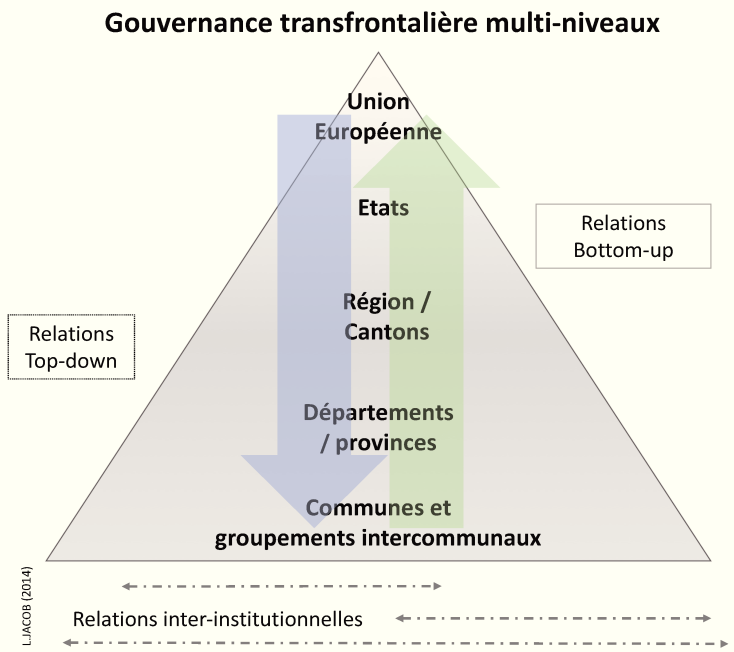


Figure 9 : Représentation de la gouvernance transfrontalière multi-niveaux.

La représentation pyramidale rappelle celle de la hiérarchie des normes de Kelsen. Cependant, il ne faut pas déduire de liens hiérarchiques entre les différents échelons, dotés de compétences très différentes d'un Etat à l'autre. En revanche, elle permet de mettre l'accent sur la base, large composée des communes et regroupements de communes, mais aussi sur les niveaux infra-territoriaux qui sont fortement mis à contribution. En effet, les dossiers de coopération sont généralement portés par des collectivités infra-étatiques, des personnes privées ou publiques de niveau local. Les projets sont co-financés (fonds propres, fonds européens et fonds d'origines diverses), ce qui nécessite une coordination des acteurs pour le montage des dossiers, mais aussi pour négocier les conditions de financement lors de l'élaboration des programmes. Le programme Alcotra IV, issu de l'Union encourageait la coordination stratégique des projets portés par une même coopération, dans le cadre des PIT. D'où les relations verticales à double sens. Enfin, l'élargissement des domaines de coopération et l'articulation croissante des projets dans le cadre de politiques publiques de moins en moins sectorielles nécessitent le développement des relations horizontales. La logique du développement durable suivie par nos deux coopérations, avec ses trois piliers (environnement, social, économie) est d'ailleurs l'illustration parfaite d'une pluri-sectorialité.

La représentation pyramidale permet aussi de formaliser le poids de la gouvernance locale et de formaliser l'hypothèse de la construction d'une Europe « par le bas » (Hamman 2004).

1.1.b Gouvernance systémique transfrontalière pour la mise en œuvre du programme INTERREG IV 2007-2013

L'organisation transfrontalière n'est ni transparente, ni fixe, ni même une organisation comme les autres. Elle doit être envisagée comme une construction sociale non achevée et en évolution ou adaptation permanente, notamment du point de vue des relations de pouvoir qu'elle engendre. L'analyse proposée ici s'inspire de celle de Crozier et Friedberg dans l'acteur et le système (1977) avec une première approche inductive basée sur les acteurs (raisonnement stratégique), leur stratégie individuelle et collective mise en évidence dans le cadre d'entretiens semi-directifs. Le système d'action concret défini par ces mêmes auteurs comme « *un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux* », nous permettra de distinguer au sein du système général de la gouvernance transfrontalière, trois sous-systèmes interdépendants, afin de rendre compte de leurs spécificités individuelles. A chaque sous-système est rattaché une spécificité de la gouvernance transfrontalière.
Le « sous-système projet » concerne directement la gestion des projets Interreg (Alcotra et France-Suisse) réalisés dans les deux espaces de coopération et en particulier la gestion des Plans d'Action Intégré (PIT)[160]. Un deuxième « sous-système institutionnel » se focalise quant à lui sur les acteurs de la gouvernance et sur l'élaboration d'une vision transfrontalière puis d'un projet de territoire transfrontalier. Et le dernier, le « sous-système programme » chapote le programme de l'élaboration à la gestion quotidienne des projets Interreg. Combiner gouvernance et système d'action concret n'est sans doute pas une évidence pour tous, mais c'est un moyen de rendre compte de la complexité de la gouvernance transfrontalière mais aussi de l'expliquer plus simplement. Cela permet d'une part d'isoler les différents mécanismes spécifiques (règles, de principes, de procédés, de dispositifs) à chaque système et d'autre part de présenter l'architecture globale de la gouvernance transfrontalière.

[160] Les PIT sont des plans élaborés et mis en œuvre dans le cadre du programme Alcotra IV 2007-2013 est le 4e programme Interreg mené sur la frontière franco-italienne. Ils sont destinés aux coopérations transfrontalières ayant déjà une solide expérience de coopération derrière elles et dotées d'une gouvernance minimale et d'habitudes communes solides. L'objectif des PIT est de coordonner des projets au lieu de mener des projets séparés.

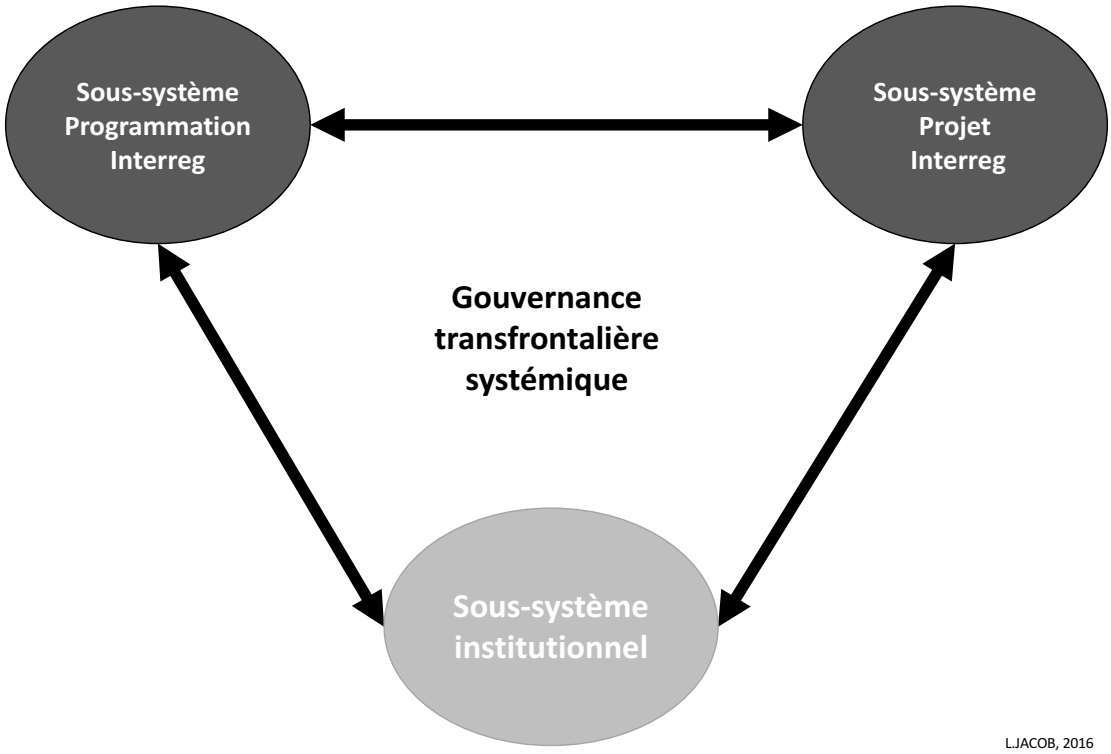


Figure 10: Gouvernance transfrontalière et sous-systèmes interdépendants

1.2 Qui sont les acteurs du transfrontalier ?

1.2.a Les acteurs politiques

Les acteurs politiques sont incontournables dans la gouvernance transfrontalière car les communes et les groupements de communes sont des partenaires privilégiés lorsqu'ils ne sont pas directement chefs de file des projets. En outre, lorsque que ce sont les parcs qui sont chefs de file, ils peuvent aussi être acteurs de l'ombre. En effet, la réforme française des parcs leur octroie dorénavant un rôle dans l'élaboration et le suivi de la Charte. Celle-ci trouve bien évidemment des prolongements en transfrontalier, avec des actions communes. La forte présence des communes réserve aussi une part de mystère. En effet, toutes ne sont pas impliquées de la même façon, et certaines ne le sont pas du tout. Nous verrons que leur participation dépend grandement des élus en place et donc détenteurs du pouvoir de décision.

Aux prémices du transfrontalier, quelques élus locaux du futur Espace Mont-Blanc se sont rassemblés pour proposer une vision et un projet alternatif à celui mené par les ministres de l'environnement. Un nombre restreint d'élus des trois pays a été en mesure d'élaborer une contre-proposition puis de la défendre auprès de leurs homologues et mais aussi auprès des échelons politiques supérieurs. Ils ont franchi l'étape critique du passage de l'état de projet à la réalisation et ont su instaurer un

dialogue avec un grand nombre d'acteurs y compris leurs fervents opposants. Ils ont créé « *une communauté d'intérêt à agir, sur un périmètre restreint* » selon un maire qui a suivi le processus depuis l'origine tout en étant aujourd'hui en retrait. Ces élus sont en quelque sorte des leaders d'avant-garde. Convaincus et convaincants, ils initient et entrainent dans leur sillage d'autres élus. Pour ces édiles très engagés dans le transfrontalier, les collaborations peuvent appuyer leurs intérêts professionnels et/ou politiques à d'autres échelons. Ils trouvent dans l'action locale transfrontalière un tremplin, qui leur sert de vitrine pour leurs autres activités. Ceci est particulièrement vrai dans l'Espace Mont-Blanc, avec par exemple les maires de Chamonix (Eric Fournier) et de Servoz (Nicolas Evrard), respectivement Vice-Président de la CTMB et conseiller régional Rhône-Alpes en charge de l'environnement puis des transports et secrétaire général de l'Association Européenne de élus de la Montagne (AEM). Du côté valaisan, on peut citer aussi le président de la commune de Finhaut et responsable marketing et membre de la direction Transports de Martigny et Régions (TMR), avec qui l'Espace Mont-Blanc a traité à de nombreuses reprises des questions de transports tant sur la ligne ferroviaire entre Martigny (Ch) et le Fayet (Fr) que sur les dessertes routières par autocar. Un bus des TMR assurant une liaison transfrontalière entre Finhaut (Ch) et Vallorcine (Fr) dans le cadre d'une action initiée dans le PIT, a ainsi été repeint aux couleurs de l'Espace Mont-Blanc. Ceci n'est pas toujours assumé dans les entretiens où ils évoquent pourtant leurs autres fonctions au détour d'exemples. L'Espace Mont-Blanc devient leur terrain de jeu, d'expérimentation. L'implication des élus locaux est très variable en fonction de leurs motivations personnelles. La commune de Praz-sur-Arly est un bon exemple : elle n'était pas particulièrement impliquée dans la coopération, mais son maire y a vu une belle opportunité pour sa commune et s'est fortement impliqué dans le PIT. Sa motivation personnelle et son intéressement pour la coopération expliquent son engagement, sa présence aux réunions et sa participation aux actions.

Dans les Alpes Maritimes, certains élus sont venus au transfrontalier par la force des choses, d'autres par affinités avec des élus voisins, ou encore par le biais des parcs. L'amitié franco-italienne, évoquée dans le chapitre précédent s'exprime par des jumelages, des fêtes traditionnelles, mais elle ne se prolonge que très rarement dans le cadre de projets transfrontaliers. L'engouement des élus pour le transfrontalier n'est pas évident de prime abord. A l'exception des maires de Tende (Jean-Pierre Vassalo qui a pris la succession de José Balarello, sénateur de 1984 à 2008 vice-président du Conseil général des Alpes Maritimes et élu du canton de Tende depuis 1970) et Saint-Martin-Vésubie (Gaston Franco, maire jusqu'en 2014, ancien député et député européen élu en 2009 et surtout président du conseil d'administration du parc national du Mercantour de 2005 à 2009) et le syndic de Limone (Franco Livelli et ancien conseiller régional et provincial de Cuneo), les autres élus des petites communes éprouvent beaucoup de difficultés à peser sur le transfrontalier. L'énumération des fonctions électives n'est pas honorifique, bien au contraire, elle met en évidence un tropisme des professionnels de la politique des Alpes Maritimes vers des fonctions électives avec un fort ancrage local. Eric Ciotti, actuel député de la 1e circonscription des Alpes Maritimes a d'abord été conseiller municipal de Saint-Martin-Vésubie avant

de devenir 1er adjoint au maire de Nice et conseiller général des Alpes-Maritimes (canton de Saint-Martin-Vésubie) et le président du conseil général en 2008. Malgré cet affichage et surtout cette volonté de conserver le contrôle sur l'arrière-pays, le transfrontalier n'est clairement pas le sujet de prédilection comme l'a confirmé l'entretien avec Gilbert Mary, ancien maire de Breil-sur-Roya et vice-président du département des Alpes Maritimes en charge du transfrontalier et des anciens combattants. Il parle ouvertement *« d'un certain désintérêt »* des élus pour le transfrontalier qu'il justifie de la façon suivante : *« jusqu'à présent les projets étaient présentés par le secrétariat et la préfecture, ce qui faisait, qu'à notre gré, les élus n'intervenaient que d'un second plan […]. Alors on essaie de se rencontrer pour essayer de rendre cette coopération plus dynamique et plus comment je pourrais dire politico-économique, un peu plus intense. […] On trouve [les projets] suffisants à notre gré, […], mais on est quelque uns à dire qu'on voudrait être plus impliqués. C'est à dire que quelque fois des projets sont rejetés, l'élu intervient et puis [hésitation] il y a des projets qui ne passent pas parce que la préfecture a estimé qu'il manquait ceci ou qu'il manquait cela ».* Plus loin dans l'entretien il évoque la complexité du système, la lenteur des projets Alcotra, que nous détaillerons par la suite, et conclut sur le fait qu'il est plus simple d'avoir des subventions du conseil général, surtout pour les petites communes, *« dans mon canton jamais une commune n'est rentrée dans un programme Alcotra »*. L'organisation politique très particulière du département des Alpes Maritimes concurrence d'un point de vue financier l'émergence et le développement de projets transfrontaliers, malgré la présence d'un service « affaires européennes » au conseil général chargé d'épauler les collectivités et les élus pour le montage de dossiers transfrontaliers.

En France, certains élus à « double ou triple casquette », c'est-à-dire cumulant les fonctions électives à différents niveaux (du niveau communal au niveau national en passant parfois par le régional) interviennent dans le jeu transfrontalier pour le défendre au niveau supérieur. Loin de défendre le modèle du cumul des mandats, il faut reconnaître à certains le mérite de bien maîtriser les dossiers transfrontaliers ainsi que les rouages de la gouvernance transfrontalière. D'autres élus, en Italie notamment, ont occupé différents mandats à différents échelons (province, national, européen), comme les élus français, ils sont de bons relais de la cause transfrontalière et montagnarde auprès des instances européennes et plus particulièrement du comité des régions.

1.2.b Les techniciens, experts, prestataires

Les techniciens

Que serait la coopération transfrontalière sans cette catégorie d'acteurs ? Difficile de l'imaginer tant ils sont la cheville ouvrière de la coopération. Ils interviennent à des moments différents, mais travaillent en étroite collaboration.

Les techniciens de la coopération transfrontalière sont des personnes recrutées par les organisations prenant part aux coopérations. La création d'un GECT Alpi Marittime-Mercantour étant très récente, son fonctionnement ne se fait pas encore avec un personnel propre, mais avec des personnes détachées qui travaillent pour le groupement et restent la majeure partie du temps au service du parc qui les emploie. L'Espace Mont-Blanc, bien que n'ayant pas de personnalité juridique, emploie depuis 1996 une personne à temps complet pour le poste de secrétaire de la Conférence Transfrontalière Espace Mont-Blanc, celui-ci est financé par les trois parties et a successivement été rattaché au Syndicat Intercommunal Espace Nature Mont Blanc puis au SIVOM Pays du Mont Blanc et enfin à la Communauté de Communes de la Vallée de Chamonix Mont Blanc en 2010 suite à la dissolution du SIVOM. Ce poste est consacré exclusivement à la coopération transfrontalière, ce qui est relativement rare et mérite donc d'être souligné. En effet chaque partie, qu'il s'agisse des deux parcs ou des trois vice-présidences de l'Espace Mont-Blanc, met à disposition des coopérations des membres de leurs services. Ces personnes sont en général des salariés, plus rarement des travailleurs indépendants[161], dont le cahier des charges comprend un pourcentage plus ou moins important pour la coopération. L'exercice de celui-ci est variable en fonction des dossiers, et surtout du rythme des projets Interreg.

Du côté d'Alpi Marittime, les questions transfrontalières relèvent principalement de la compétence de la directrice, de son adjoint et mais aussi des compétences spécifiques des salariés en fonction des sujets. Sur le versant italien, contrairement au versant français, le personnel est en majorité permanent et a donc une longue expérience du transfrontalier ce qui est un atout considérable pour le suivi et l'élaboration de nouveaux projets. Patrizia Rossi, directrice du Parc était déjà présente avant sa création, elle a donc été très à même d'accompagner les parcs dans le processus d'institutionnalisation du GECT. Il en est de même pour son adjoint, arrivé en 1993, et pour les proches collaborateurs. Dans le Mercantour, les directeurs de parc sont placés sous la direction du ministère de l'environnement et changent régulièrement. Leur poste, très politique, est soumis aux vicissitudes de la politique locale et nationale. Le parc est en effet un objet politique avec lequel « petits et grands » élus jouent, tantôt en l'attaquant tantôt en ventant ses mérites. Sujet pourtant extrêmement sensible, la protection est ouvertement critiquée pour ses prétendus excès mais aussi vantée pour son potentiel économique. La réorganisation interne du parc national du Mercantour a conduit à la suppression de 5 postes en 2006 puis de 7 autres l'année suivante. Les budgets ont aussi diminué. Le nombre de personnels permanents a diminué au siège,

[161] L'Italie emploie des travailleurs indépendants de façon récurrentes, cela permet de les embaucher pour des taches précise et d'ajuster le personnel en fonction de la charge de travail propre à chaque période de la programmation. En France et en Suisse, pendant les périodes plus creuses, les salariés sont occupés par les autres dossiers non transfrontaliers.

mais trois agents de développement local ont été recruté afin d'assurer une présence dans les vallées de l'Ubaye et Haut-Verdon, de la Tinée et de la Roya. Dans ce contexte, il est plus délicat pour les chargés de mission et les gardes du parc d'exercer leurs fonctions, d'autant qu'ils sont pour les chargés de mission employés pour des durées allant de un an à six ans maximum[162]. La logique d'embauche sur projet domine, un chargé de mission est recruté pour développer un ou plusieurs projets sur une durée déterminée. Bien souvent le transfrontalier constitue une surcharge de travail. En outre, les conditions de recrutement font que les nouveaux salariés ne sont pas forcément originaires des Alpes Maritimes et qu'ils ne parlent pas l'italien. Ce point a été soulevé par le versant italien, qui dit devoir refaire régulièrement un travail pour convaincre du bien-fondé du transfrontalier et refaire l'historique avec les nouveaux venus, ce que confirmait Hervé Parmentier par son expérience personnelle de chef de service du Développement Durable au parc du Mercantour. Lorsqu'il a pris la direction du service, il n'avait aucune expérience transfrontalière et a donc dû se familiariser avec les enjeux et s'adapter aux modalités de fonctionnement propre au transfrontalier.

La permanence des techniciens du transfrontalier est aussi une caractéristique en Vallée d'Aoste qui mandate plusieurs membres de son personnel en particulier de l'Assessorat à l'environnement de la Vallée d'Aoste mais aussi plus ponctuellement de la cellule Europe. L'équipe transfrontalière est complétée par période par des travailleurs indépendants, appelés de façon récurrente. En Valais, le Service de l'aménagement du territoire (SAT) puis le Service du Développement Economique (SDE) suit les dossiers transfrontaliers. L'équipe est relativement restreinte avec deux ou trois personnes. En France, la situation s'est complexifiée après la dissolution du SIVOM Pays du Mont Blanc et la création de deux communautés de communes distinctes (CC Pays du Mont-Blanc et CC de la Vallée de Chamonix Mont-Blanc) qui ne s'entendent pas toujours, ce qui occasionne des tensions politiques qui peuvent impacter la bonne marche du transfrontalier. Les chargés de mission sont recrutés pour mener des projets à bien, parmi ceux-ci certains sont transfrontaliers. La configuration est strictement identique au parc national du Mercantour, où un seul poste est entièrement consacré à la coopération transfrontalière ; la gestion des projets étant répartie sur les chargés de missions, chefs de service et l'adjointe du directeur du parc.
Les entretiens avec les techniciens mettent en évidence un besoin en matière d'ingénierie technique et administrative. En effet, le montage puis le suivi de dossiers transfrontaliers dans le cadre des programmes Interreg nécessitent des compétences pointues. La gestion administrative courante est jugée lourde et trop consommatrice en temps au détriment de la réalisation des actions. L'un des acteurs m'a confié que les

[162] En France, les contrats de droit public sont de trois ans maximum renouvelable une fois.

plus belles réalisations de l'Espace Mont-Blanc sont probablement celles réalisées sans les financements européens, juste en bricolant, avec la conviction et la volonté des premiers protagonistes. Ce sentiment a aussi été évoqué par un acteur italien du domaine de la culture qui a connu ce qu'il appelle « *l'avant et l'après Alcotra* ». Tous deux font implicitement références aux liens interpersonnels forts qui étaient le socle de la coopération transfrontalière avant que les programmes européens financent les projets et les orientent.

Les techniciens travaillent en collaboration étroite les uns avec les autres en utilisant toutes les moyens de communications possibles (téléphone, mails, visio-conférence). Tous relatent avoir au minimum un échange direct (rendez-vous physique ou téléphonique) par semaine avec leurs homologues de l'autre côté de la frontière. En fonction de l'agenda transfrontalier, ils peuvent se rencontrer très régulièrement, notamment pendant les périodes de préparation des projets. Dans les Alpes du sud, les rendez-vous ont généralement lieu à Tende, commune française à proximité de la frontière, ce qui raccourci le trajet depuis Nice (siège du Parc). Dans l'Espace Mont-Blanc, les lieux de rendez-vous alternent pour respecter un équilibre tripartite. La fermeture du tunnel du Mont-Blanc suite à l'incendie meurtrier de 1999 a considérablement rallongé les distances et temps de parcours, mais les rencontres ont continué de se tenir dans les trois pays. Une véritable proximité s'est construite entre ces artisans du transfrontalier, qui exercent leurs fonctions en adaptant leurs manières de faire aux coutumes du voisin si celles-ci sont jugées plus efficaces ou encore si elles sont incontournables. Une règle prévaut, par exemple, entre les deux versants du massif de l'Argentera-Mercantour, chacun s'exprime dans sa langue et le compte-rendu est rédigé dans la langue de celui qui le prend, ce qui oblige chacun à faire des efforts.

L'évolution de la coopération des deux parcs a paradoxalement contribué à éloigner les agents de terrain les uns des autres. Les gardiens de parc rencontrés sur les deux versants sont unanimes pour dire qu'aujourd'hui ils n'ont quasiment plus de relation avec les équipes de l'autre côté de la frontière sauf à de rares exceptions. Autrefois, une course à ski entre les gardiens des deux parcs représentait un moment fort de partage qui leur permettait de faire connaissance et de tisser des liens de confiance. Aujourd'hui la coopération transfrontalière a changé de visage, ce ne sont plus les agents de terrains, c'est à dire les gardes qui sont aux avant-postes de la collaboration franco-italienne, mais les chargés de mission qui sont basés à Nice donc en dehors du PNM pour la partie française. Les gardes déplorent la faible intensité des contacts et l'un d'entre eux évoque comme justification l'argument des modalités de recrutement en France des gardes nationaux sur la base d'un concours national et non des recrutements de personnes locales. Ces nouveaux agents reçoivent donc une formation identique et sont affectés dans l'un des dix parcs que compte la France. Ils doivent alors se familiariser avec la langue italienne, ce qui constitue souvent un obstacle, alors même qu'ils doivent se faire accepter localement, cela fait beaucoup. L'expérience sur le terrain les pousse progressivement à la coopération si les actions transfrontalières vont dans ce sens.

Il existe une autre catégorie de techniciens qui ne travaillent pas directement dans les coopérations transfrontalières, mais qui œuvrent directement pour elles. Ils sont en appui et représentent une aide indispensable. Il s'agit des personnes qui administrent les programmes Interreg. Nous reviendrons en détail sur la gestion du programme Alcotra et expliciterons leur rôle. On peut aussi relier à cette catégorie, les salariés des différents services des Etats, Régions, qui évaluent les dossiers et mettent en relations les futurs porteurs de projets. Ces acteurs jouent un rôle fondamental dans la coopération institutionnelle et dans la structuration actuelle de la gouvernance transfrontalière à l'échelle d'une frontière.

Experts et prestataires

Les experts et les prestataires interviennent plus ponctuellement dans le processus de coopération. Certains le font régulièrement, d'autres très ponctuellement sur des sujets précis. La collaboration de l'Espace Mont-Blanc avec la Fondation Montagne Sure - Fondazione Montagna Sicura est à ce titre, tout à fait représentative d'une collaboration durable et stable avec l'Espace Mont-Blanc. La fondation dispose d'un statut privé avec une finalité publique, ses partenariats sont d'ailleurs publics, parmi eux figure la Région Autonome de la Vallée d'Aoste avec qui elle entretient des liens très étroits. La fondation est partenaire de deux projets du PIT[163] et est partenaire de trois autres projets transfrontaliers[164] hors du cadre de l'Espace Mont-Blanc, dans lesquels elle intervient en tant qu'expert et prestataire de services. Le transfrontalier fait quasiment parti de « son ADN » compte tenu de sa localisation (Courmayeur, au pied du Mont-Blanc) et de ses vocations comme « *centre opérationnel de recherche et d'application de technologies innovantes sur le territoire en haute altitude* », la prévention des risques et la sécurité étant ses deux domaines de prédilection[165]. Le rôle des experts a été déterminant aux débuts de l'Espace Mont-Blanc. Ils le sont toujours aujourd'hui, notamment pour les parcs dont la vocation de conservation du patrimoine implique de faire appel à de nombreux spécialistes dans des domaines très variés. Leur expertise très pointue est sollicitée ponctuellement, mais les partenariats développés avec les institutions auxquelles ils sont rattachés s'inscrivent dans la durée.

Experts et prestataires interviennent dans la coopération transfrontalière avec plus ou moins d'intérêt pour elle, plus ou moins d'implication dans le transfrontalier. Leur collaboration dans les projets, en particulier ceux du PIT, les a engagés de fait dans la

[163] Autour du Mont-Blanc et Education à l'environnement.

[164] Glariskalp, Resamont 1 et Resamont 2, Prevriskmont-blanc pour lequel elle est chef de file du projet.

[165] http://www.fondazionemontagnasicura.org/fr/, consulté en septembre 2016.

gouvernance transfrontalière de celui-ci, ce qui est une grande nouveauté. Les prestataires sont de nature très variée, il est donc très délicat de dresser un profil et de présenter des caractéristiques types. Une grande majorité n'a pas conscience du caractère transfrontalier et cela n'affecte nullement la réalisation des missions confiées. Prenons l'exemple d'une société de communication, rencontrée à l'occasion d'une réunion de travail dans l'Espace Mont-Blanc, le représentant m'a dit avoir exécuté sa mission exactement de la même façon que pour un contrat classique. Certains experts trouvent un intérêt particulier à travailler dans un contexte transfrontalier du fait de l'ouverture offerte. C'est le cas de spécialistes en botanique par exemple.

Une catégorie légèrement différente s'est révélée dans les Alpes Maritimes françaises et italiennes avec le réseau des conservateurs du patrimoine. Ces membres sont à la fois des experts pointus dans leur domaine, mais ils sont aussi des techniciens dans la mesure où ils portent et mènent à bien des projets dépassant les frontières. Le transfrontalier n'est bien sûr pas le cœur de leur métier, comme c'est le cas des chargés de mission cités plus haut, mais le transfrontalier fait partie intrinsèquement de leur mission car l'histoire et la culture sont transfrontalières. Les frontières ont énormément bougé dans cette région, leurs activités dépassent naturellement les frontières actuelles. Les conservateurs se connaissent tous et se côtoient très fréquemment parce qu'ils sont unis par une même passion celle de l'histoire ou encore de l'art de leur région. L'ancien conservateur du musée de Cuneo (Mario Cordero) possède un long recul sur l'évolution de la coopération transfrontalière ainsi qu'une opinion très tranchée sur les programmes européens de coopération. Selon lui, ces derniers ont « *inversé le processus* », c'est à dire qu'*« aujourd'hui on fait des choses pour dépenser de l'argent, pas pour faire des projets, […] tu fais des choses inutiles pour dépenser de l'argent, c'est un désastre en matière culturelle »*[166]. L'amitié et les aspects relationnels entre les partenaires d'un projet sont essentiels car *« le sens la coopération transfrontalière c'est mieux se connaître, confronter les problèmes »*. Avec Alcotra, une fois le projet terminé, chacun repart de son côté or *« la coopération a besoin de continuité »*. Néanmoins, il estime que c'est un passage nécessaire pour les deux parcs, qui de cette façon approfondissent des thématiques et tissent des liens. La continuité est une question récurrente, sur laquelle nous reviendrons à plusieurs occasions.

1.2.c Les citoyens et la société civile

[166] Entretien réalisé en italien et en français en fonction de la langue choisie par Mr Cordero, bilingue.

Quelle place pour les citoyens dans la gouvernance transfrontalière ? Cette question n'est pas incongrue dans la mesure où le livre blanc[167] sur la gouvernance pose le principe de la participation parmi cinq grands autres, en rappelant « *la nécessité d'impliquer systématiquement le citoyen dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques* ». Pourtant en transfrontalier, le citoyen brille le plus souvent par son absence, au moins dans le processus de prise de décision. Si les citoyens sont bien évidemment les destinataires finaux des actions et des politiques publiques menées en transfrontalier, ils n'ont que très peu conscience des coopérations. Ils méconnaissent le plus souvent les institutions, comme j'ai pu le constater directement dans l'Espace Mont-Blanc où le logo évoquait peu de choses y compris auprès de certains professionnels dans le domaine du tourisme. Du côté des parcs, les logos évoquent bien évidemment la protection mais beaucoup moins la coopération transfrontalière. Pourtant, citoyens et représentants de la société civile[168] sont conviés à participer à des réunions de débats, sans grand succès.

D'après Pro Mont-Blanc, organisation créée en 1991 sous le nom de Comité international des associations pour la protection du Mont-Blanc (CIAPM) et actuellement observatrice à la CTMB, l'Espace Mont-Blanc peine à faire participer la société civile et en particulier les socio-professionnels, les acteurs économiques. Barbara Ehringhaus, Présidente et co-fondatrice de l'association non gouvernementale, regrette le manque d'implication de la société civile dans les groupes de travail, qui se sont tenus en 2014 en préparation de la nouvelle programmation Interreg. Elle dénonce aussi un manque d'implication des élus, qui sont peu présents ainsi qu'une répétition de ce qui s'est déjà fait par le passé. Elle dit aussi qu'il est délicat pour les associations de suivre tout le processus, par manque d'information d'une part mais aussi faute de moyens humains et financiers suffisants. Elle qualifie la concertation menée « *d'exercice pseudo-participatif* » car les élus exhortent à la concertation mais détiennent « *l'exclusivité de la décision* ». En effet, l'évolution de la gouvernance institutionnelle (sous-système institutionnel) caractérisée par une montée de l'informalité couplée à la mise en œuvre d'une gouvernance de projets dans le cadre des PIT tend à déplacer les lieux de prise de décision en faisant diminuer le nombre de CTMB. Les observateurs de la CTMB sont ainsi tenus à l'écart et cette instance conçue initialement comme le lieu de discussion tend à devenir une chambre d'enregistrement ou de validation des décisions prises ailleurs.

---

[167] « Gouvernance européenne - Un livre blanc » [COM(2001) 428 final - Journal officiel C 287 du 12.10.2001].

[168] La société civile regroupe notamment les organisations syndicales et patronales (les « partenaires sociaux »), les organisations non gouvernementales (ONG), les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des Églises et communautés religieuses » définition issue du livre blanc sur la gouvernance sus-mentionné.

Le constat est identique plus au sud, où certaines associations culturelles et de conservation du patrimoine[169] ont essayé de prendre part à la coopération transfrontalière en proposant un projet. Leur intérêt historique pour la frontière franco-italienne est « *naturel* », *« sans doute trop pour les gens d'ici mais ils ne veulent pas l'avouer »* selon Jean-Michel Sivirine, président de l'association Amont, résident actuellement à Saint-Martin-Vésubie mais non natif. Il porte un regard à la fois extérieur et bien veillant sur les habitants du haut-pays et sur les relations avec le parc national du Mercantour. Il distingue ainsi les habitants originaires et les nouveaux habitants ; ces derniers percevant davantage la frontière comme limite franche entre les populations. C'est aussi le sentiment d'Eric Gilly (historien et membre de la même association) qui ajoute que la faible accessibilité routière renforce la frontière et accroit la perception des différences. D'où la nécessité de travailler sur la frontière avec les populations pour les rapprocher, notamment la jeunesse qui n'a plus de liens avec l'Italie. Cependant, le parc national ne semblait pas encore prêt pour aller sur ce terrain-là en 2010. Les associations seules n'ont pas réussi à monter un projet Interreg, elles ont besoin du soutien institutionnel des parcs. Si dans l'Espace Mont-Blanc plusieurs associations (notamment le Centre de la Nature Montagnarde) ont été partenaires de projets, c'est avant tout grâce au soutien des collectivités locales, qui ont fait des avances de trésorerie.

En conclusion, les citoyens et la société civile sont difficilement visibles dans le spectre de la gouvernance transfrontalière sans doute par manque d'information mais aussi du fait d'un nombre de sollicitions croissantes qui obligent à une priorisation des engagements, des participations. En revanche, ils répondent présents et fréquentent les nombreuses manifestations organisées par les deux coopérations transfrontalières.

2. Le sous-système « projet Interreg » : la gouvernance partenariale de projets

Dans le jargon de la coopération transfrontalière, les parties prenant part à un projet transfrontalier financé par un programme Interreg se nomment des « partenaires ». Ils participent de leur propre chef (proposition de projet ou réponse à un appel d'offre dans le cadre d'un projet) ou ils ont été invités à participer. Bien évidemment, le nombre de personnes impliquées dans la coopération transfrontalière est encore plus

[169] Associations Amont à Saint-Martin-Vésubie et la Sabença de la Valeia à Barcelonnette.

important que celui des organisations partenaires des projets. Cependant, se focaliser sur ces derniers est très instructif.

Ces partenaires sont évidemment des acteurs particuliers du jeu, puisqu'ils interviennent pour mettre en œuvre des politiques publiques, ou traduire en acte des visions ou des projets territoriaux élaborés par d'autres acteurs des sous-systèmes institutionnel et programme Interreg. Leur implication est très inégale en fonction de leurs champs d'intervention. Certains prestataires réalisent leur mission particulière pour le compte de l'un des partenaires. Ils sont alors rémunérés pour assumer une prestation, un service mais ne prennent pas part à la gouvernance. Ces acteurs sont souvent difficilement audibles, car une fois leur mission effectuée, la majorité ne gravite plus dans la sphère du transfrontalier. D'autres au contraire, après une expérience réussie, la capitalisent et s'impliquent davantage à l'occasion d'autres projets. Ils deviennent des partenaires stables parfois même des chefs de file, c'est notamment le cas des associations, ou des fondations.

Pourquoi distinguer les partenaires des acteurs ?

Les partenaires sont des organisations dotées de la personnalité juridique. Les acteurs sont des personnes physiques qui les représentent. Dotés d'une intentionnalité et d'une rationalité même limitée, ils se distinguent donc des organisations. L'approche organisationnelle, contrairement à la théorie de l'acteur-réseau développée principalement par Latour et Callon, n'attribue pas aux « non humains » le rôle d'acteur. Les organisations sont considérées comme des opérateurs. Cette distinction est importante, car les acteurs poursuivent parfois des buts et objectifs en décalage avec ceux des organisations qu'ils représentent. Dans un premier temps, le focus sera porté sur les partenaires et sur les types d'acteurs avant de comprendre leur implication dans la gouvernance de projet.

2.1 Qui sont les partenaires des projets Interreg ?

Les projets Interreg occupent une place centrale dans la coopération transfrontalière, qu'elle soit institutionnelle, comme dans les deux cas étudiés, ou hors champs. Ils sont pour le local un moyen de financer des actions et pour l'Union Européenne une modalité de mise en œuvre de sa politique de cohésion territoriale.

2.1.a Quels projets ? projets institutionnels et non institutionnels.

Afin de mettre en évidence les relations partenariales à l'œuvre sur les deux territoires, une étude quantitative des projets transfrontaliers financés dans le cadre d'Interreg IVa[170] a été réalisée. Je me suis limitée à la dernière programmation close afin d'avoir toutes les données. En outre, la période 2007-2013 correspond aux changements importants (projets structurants et élaboration d'une gouvernance transversale des projets) mis en évidence dans le premier chapitre. Les données fournies par GADM database of Global Administrative Areas[171] ont été utilisées et traitées de façon à constituer une nouvelle base de données restreinte aux projets sélectionnés et limitée aux informations nécessaires à l'analyse. La première étape a consisté en une sélection des projets (39 au total) : tous les projets financés dans le cadre des PIT (14), puis ceux portés par les coopérations institutionnelles après le PIT (7) et ensuite les projets

[170] Alcotra France-Italie et Interreg France-Suisse.

[171] Global Administrative Areas, Boundaries without limits, http://www.gadm.org/ consulté en décembre 2015.

menés en dehors de celles-ci mais dont la réalisation intéressait des acteurs communs ou se trouvait sur les territoires de coopération (18). Deux des projets hors PIT constituent pour l'Espace Mont-Blanc la suite de projets déjà menés dans le PIT, le projet PLANETER est lui nouveau et a été financé dans le cadre de l'Interreg France-Suisse. La Suisse a bien entendu participé à la mise en œuvre des actions du PIT mais n'a pas pu être chef de file des projets. Elle a aussi contribué financièrement à la réalisation des actions entreprises en transfrontalier. Dans les parcs, deux projets ont eu pour vocation de financer les actions prévues dans le cadre de la Charte européenne conjointe du tourisme durable signée en 2012. Le dernier projet a préparé et accompagné la finalisation du GECT (créé en 2013).

Le PIT Marittime-Mercantour s'est appliqué sur un territoire beaucoup plus vaste que le périmètre des deux parcs (cf Carte 15, chapitre 6). En effet, le parc italien n'a pas à proprement parler d'aire périphérique, mais une aire d'influence comprenant la Vallée Stura et les communes jusque Cuneo. Le périmètre du PIT se compose donc d'une cinquantaine de communes, toutes n'ont pas directement participé. Les deux PIT sont donc comparables, tant du point de vue du nombre de projets, de partenaires, que du périmètre d'action ou encore de leur montant global (autour de 10 millions d'euros chacun).

Cette base de données fait apparaître les partenaires et les chefs de files des projets sur lesquels je souhaitais me concentrer pour mettre en évidence une première différence entre les deux coopérations transfrontalières. Le nombre important de projets transfrontaliers non portés par la coopération institutionnelle de l'Espace Mont-Blanc démontre un grand intérêt pour le transfrontalier, mais aussi une capacité des acteurs à monter des projets relativement lourds d'un point de vue de la gestion administrative. Projets modestes et projets d'envergures se côtoient sur les deux terrains. Les programmes Interreg ont acquis au fil du temps une certaine notoriété auprès des acteurs. Ils se sont imposés comme une source de financement pour des projets dont la dimension transfrontalière n'était initialement pas toujours évidente, mais où la collaboration transfrontalière a pris tout son sens.

La comparaison des noms des projets des deux PIT, présentée dans le tableau ci-dessous, montre une relative similarité des thématiques de coopération autour de l'environnement (climat), de la promotion touristique et du développement de l'économie rurale (valorisation des produits locaux et plus généralement du terroir), l'éducation à l'environnement et la mobilité douce. Les questions de santé sont laissées de côté comme celles des risques naturels qui font l'objet de projets simples non institutionnels. Le choix des thématiques et leur traitement simultané et coordonné dépend des compétences des collectivités qui portent la coopération institutionnelle. L'élaboration stratégique des PIT s'est faite sur la base d'un plan d'action commun (2005, AMM) ou du Schéma de Développement Durable (2006, EMB), condition nécessaire pour remplir l'objectif d'une meilleure coordination territoriale des politiques publiques.

Projets PIT Alpi Marittime-Mercantour :

- Plan de coordination et de communication
- Conoscenza del patrimonio naturale e della biodiversità: l'Inventario Biologico Generalizzato / Connaissance du patrimoine naturel et de la biodiversité: l'Inventaire Biologique Généralisé
- Conoscenza del patrimonio culturale: identità nella diversità / Connaissance du patrimoine culturel: l'Identité dans la diversité
- Pianificazione e gestione del territorio: tutela e valorizzazione delle risorse / Planification et gestion du territoire: préservation et mise en valeur des ressources
- Una destinazione per un Turismo Sostenibile : il Grand Tour Marittime Mercantour/ Une destination pour un tourisme durable : le Grand Tour Marittime Mercantour
- Creare oggi i cittadini dell'Europa di domani / Aujourd'hui des citoyens pour l'Europe de demain
- Migliorare l'accessibilità incentivando sistemi di mobilità sostenibile /Améliorer l'accessibilité à partir des systèmes favorisant la mobilité douce

Projets hors PIT :

- Les Alpes de la Mer vers l'UNESCO
- Spazio transfrontaliero Marittime-Mercantour / Espace transfrontalier Marittime-Mercantour
- GESTIONE COMUNE

Projets non-institutionnels :

- Itinérance des grands espaces par les activités de pleine nature
- Strada ex Militare
- NATURA 2000 Alpi Del Mare / NATURA 2000 Alpes De la Mer
- LA ROUTO
- ECOTOURISME
- ACCORDO

Projets PIT Espace Mont-Blanc :

- Plan de coordination et de communication
- Campo base dell'Espace Mont-Blanc / Camp de base de l'espace Mont-Blanc
- Mont-Blanc Villaggi sostenibili / Mont-Blanc Villages Durables
- Autour du Mont-Blanc
- Educazione ambientale: conoscere e comprendere i paesaggi dell'Espace Mont-Blanc / Education à l'environnement : connaître et comprendre les paysages de l'Espace Mont-Blanc
- Mobilità sostenibile nell'Espace Mont-Blanc / Mobilité durable dans l'Espace Mont Blanc
- Saveurs d'Hauteur

Projets hors PIT :

- ECO INNOVATION EN ALTITUDE
- PLANETER
- PRODUITS D'HAUTEUR
- MESALPES

Projets non-institutionnels :

- GLARISKALP
- Ligne ferroviaire St Gervais - Vallorcine
- MAISON DES GUIDES DE SAINT-GERVAIS ET COURMAYEUR
- PATRIMOINE MONT-BLANC
- PATRIMOINE TRANSFRONTALIER AU PETIT-SAINT-BERNARD
- PHENOALP
- PORTES PSB
- PREVRISKMONT-BLANC
- RESAMONT
- RESAMONT 2
- SOS MAM
- Portes du soleil

Tableau 8 : Projets retenus dans le cadre de l'analyse.

On reconnaît la marque des parcs ainsi que leur rôle dans la protection et la conservation des milieux avec deux projets structurant d'Alpi Marittime-Mercantour relatifs à la connaissance des patrimoines naturels et culturels. La connaissance des

milieux et l'adaptation à ceux-ci[172] est la thématique prédominante des projets non portés par la coopération institutionnelle sur le territoire de l'Espace Mont-Blanc. De grands projets transfrontaliers couvrant les deux territoires n'ont pas été retenus du fait de leur impact moindre sur le territoire. En effet, ces projets avaient par exemple des zones tests très locales, l'intérêt pour notre étude était donc négligeable. En outre, ils n'étaient jamais mentionnés dans les entretiens réalisés auprès des acteurs, alors que ceux retenus l'étaient quasiment tous.

		AMM	EMB
Périmètre PIT	PIT	7	7
	Hors PIT	3	4
Périmètre élargi		6	12

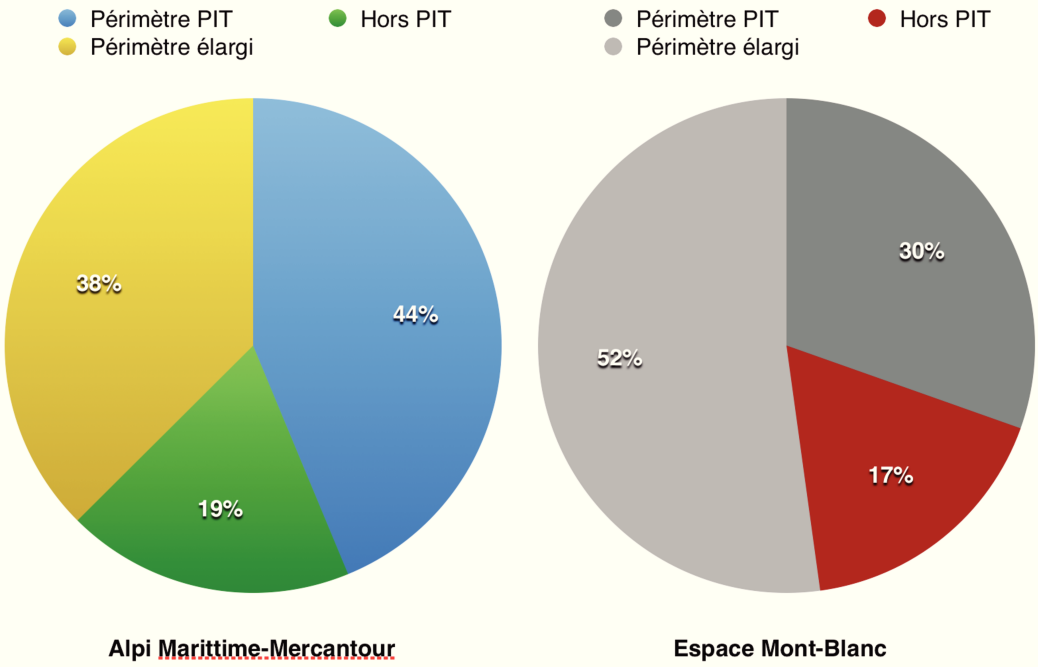


Tableau 9 : Répartition des projets Interreg en fonction des aires de coopération (L. JACOB, 2016)

Ces deux graphiques mettent en évidence le poids institutionnel de la coopération transfrontalière plus important dans les alpes maritimes françaises et italiennes que dans l'Espace Mont-Blanc. Le PIT porté par les deux parcs représente 44% des projets alors que celui de l'Espace Mont-Blanc seulement 30%. L'ensemble des PIT

[172] (GLARISKALP, PHENOALP, PREVRISKMONT-BLANC, RESAMONT (1 et 2), SOS MAM, MESALPES)

représentent 32% des projets Alcotra pour cette programmation[173], alors que les projets simples représentent 64%, le reste revient aux projets stratégiques. Le service Europe du département de la Haute-Savoie a d'ailleurs mentionné le fait que le programme Aloctra était souvent assimilé dans le département à la coopération l'Espace Mont-Blanc, ce qui n'est pas vrai, d'où la nécessité pour le service de garantir un équilibre dans un souci d'équité des territoires. Notons que le Grand Genève peut être quant à lui assimilé à l'Interreg France-Suisse, ce qui fait la balance.

Le terme de « périmètre de coopération » retenu pour cette sélection recouvre deux réalités différentes selon l'espace de coopération. Pour l'Espace Mont-Blanc, il s'agit quasiment du territoire défini à l'origine avec quelques ajustements tenant compte de l'entrée de nouvelles communes dans le SIVOM. Pour Alpi Marittime-Mercantour, il s'agit d'un périmètre vaste de 345.538 hectares regroupant une cinquantaine de communes, qui dépasse largement le périmètre défini par les deux parcs. Le bilan du PIT fait d'ailleurs état de fortes retombées extérieures des actions à hauteur de 70%[174]. Les projets financés hors du PIT, mais dans le cadre de la coopération institutionnelle, sont soit des suites de projets comme c'est le cas pour l'Espace Mont-Blanc, soit des projets très spécifiques relatifs aux activités de conservation ou encore un projet de préparation à la création du futur GECT pour les Alpes maritimes. Le périmètre élargi inclut des projets réalisés sur le périmètre ou par un des partenaires s'y trouvant, mais en dehors du cadre institutionnel. Le nombre important de projets transfrontaliers réalisés dans l'Espace Mont-Blanc sans son concours est le signe d'un vif intérêt pour le transfrontalier. Il traduit aussi une certaine aisance des acteurs du territoire, qui sont aptes à porter et mener à bien des projets transfrontaliers financés par Interreg. Ceux-ci sont, nous le verrons, lourds en termes de gestion administrative et financière et nécessitent aussi pour les porteurs de bénéficier d'une solide trésorerie pour pouvoir faire l'avance des fonds.

Le PIT Espace Mont-Blanc présente la particularité de faire intervenir des partenaires suisses, forcément situés en dehors du périmètre de coopération d'Alcotra. Ces partenaires sont complètement transparents pour le programme. *« Ces porteurs suisses n'apparaissent pas et n'ont pas d'existence du point de vue de ce qui remontent à la commission »*[175].

---

[173] Source : MOT, 2013, Rapport final. Processus de capitalisation sur les projets de coopération transfrontalière menés dans le cadre du programme ALCOTRA, Mission Opérationnelle Transfrontalière.

[174] Selon les sources internes à la coopération.

[175] Propos du recueillis auprès de Secrétariat Technique Conjoint du programme Alcotra.

2.1.b Les chefs de file : parcs et communes

Pour l'une des techniciennes interrogées, la coopération transfrontalière pourrait être découpée en *« trois niveaux »*, afin de ne pas confondre avec les niveaux scalaires, nous parlerons plutôt de gradients. Le premier désignerait le simple échange de bonnes pratiques, le second verrait une mise en action commune et le troisième serait celui de la maitrise d'œuvre par un partenaire qui devient chef de file. Ce dernier gradient implique pour l'une des parties d'abandonner en quelque sorte ses compétences au profit de son partenaire, qui va choisir les prestataires et devenir garant de la réalisation des actions. L'ensemble des procédures seront soumises au droit du chef de file, c'est important pour les marchés publics par exemple.

L'illustration ci-dessous montre très clairement un leadership italien pour les programmes Alcotra pour les projets inclus dans les PIT des deux coopérations ainsi que dans l'Espace Mont-Blanc.

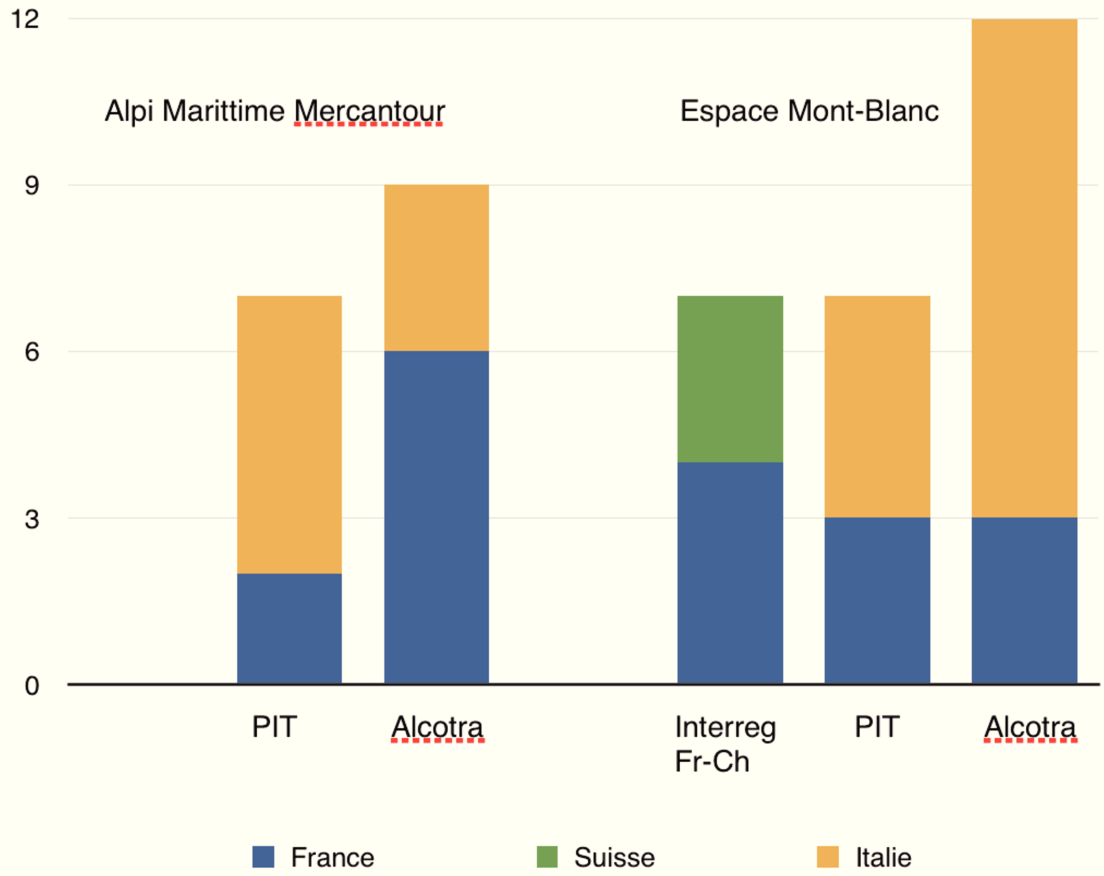


Figure 11: Réparation des chefs de file par pays dans chaque coopération transfrontalière (L. JACOB, 2016)

Ce leadership italien dans le cadre des PIT pourrait s'expliquer par la gestion du programme Alcotra par la Région Piémont avec l'idée que les chefs de file italiens étaient sans doute mieux placés pour interagir directement avec l'autorité de gestion.

Cet argument peut être accompagné d'un argument territorial, car le parc du Mercantour est chef de file pour deux projets, celui d'Alpi Marittime l'est pour trois projets, les deux autres chefs de file sont des italiens et extérieurs (Comune di Cuneo-Parco fluviale Gesso e Stura et Comunità Montana delle Alpi del Mare). En effet, sur le versant français, le parc national représente l'ensemble du territoire, alors que sur le versant italien, le territoire hors parc est représenté par ces deux groupements. Il s'agit davantage d'une logique de représentation territoriale. Du côté de l'Espace Mont-Blanc, c'est une logique d'équité qui prévaut. Cependant avec sept projets, impossible d'avoir l'égalité parfaite. Le rapport final de la MOT montre que « *plus de deux tiers des chefs de file des projets ALCOTRA sont localisés en Italie (91), contre moins d'un tiers en France (40) »*. L'explication retenue est celle d'un *« positionnement plus proactif des partenaires italiens, qui ont fréquemment recours aux consultants ou experts extérieurs pour le montage et le portage des projets ».* L'autre explication tient à une philosophie ou une logique différente entre France et Italie. En effet, la logique de projet est plus ancrée en Italie qu'en France, où l'on est encore dans une logique de « tiroir-caisse » dans laquelle on rend peu de compte. *« En Italie, on fait un projet, on le monte et on le finance. En France, il y a une habitude différente, qui est en train de se perdre petit à petit avec la mise en place des fonds européens, celle de la subvention annuelle (maire, département, ...). En Italie, on a beaucoup plus de cabinets-conseils, qui vont monter des projets, voir les gérer pour le compte de structures privées ou publiques, ça commence en France. Ils arrivent parfois avec des idées clés en main, qu'ils élaborent avec la collectivité italienne, ensuite ils vont démarcher la partie française, pour avoir le pendant transfrontalier »*[176]. Le second argument est complémentaire au premier ; la différence de financement entre l'Italie et la France biaise le processus. *« Du côté italien, on a un guichet unique, dès lors qu'on dépose un dossier sur Alcotra, il sert également de demande de subvention auprès de la collectivité. On dépose un dossier unique pour les fonds européens et les fonds de la collectivité, sachant que ce sont des dotations à 100% de l'Etat italien. Du côté français, à côté du dossier Alcotra, le porteur doit prendre son bâton de pèlerin pour aller démarcher l'Etat, la région, le département, son maire, son président de la communauté de commune pour obtenir les fonds ».* Conséquence logique, les italiens montent le dossier et deviennent chefs de file du projet.

La répartition des chefs de file de projet par nationalité est très claire et démontre un leadership italien.

[176] Propos retranscrits tirés d'un entretien avec un salarié du STC du programme Alcotra.

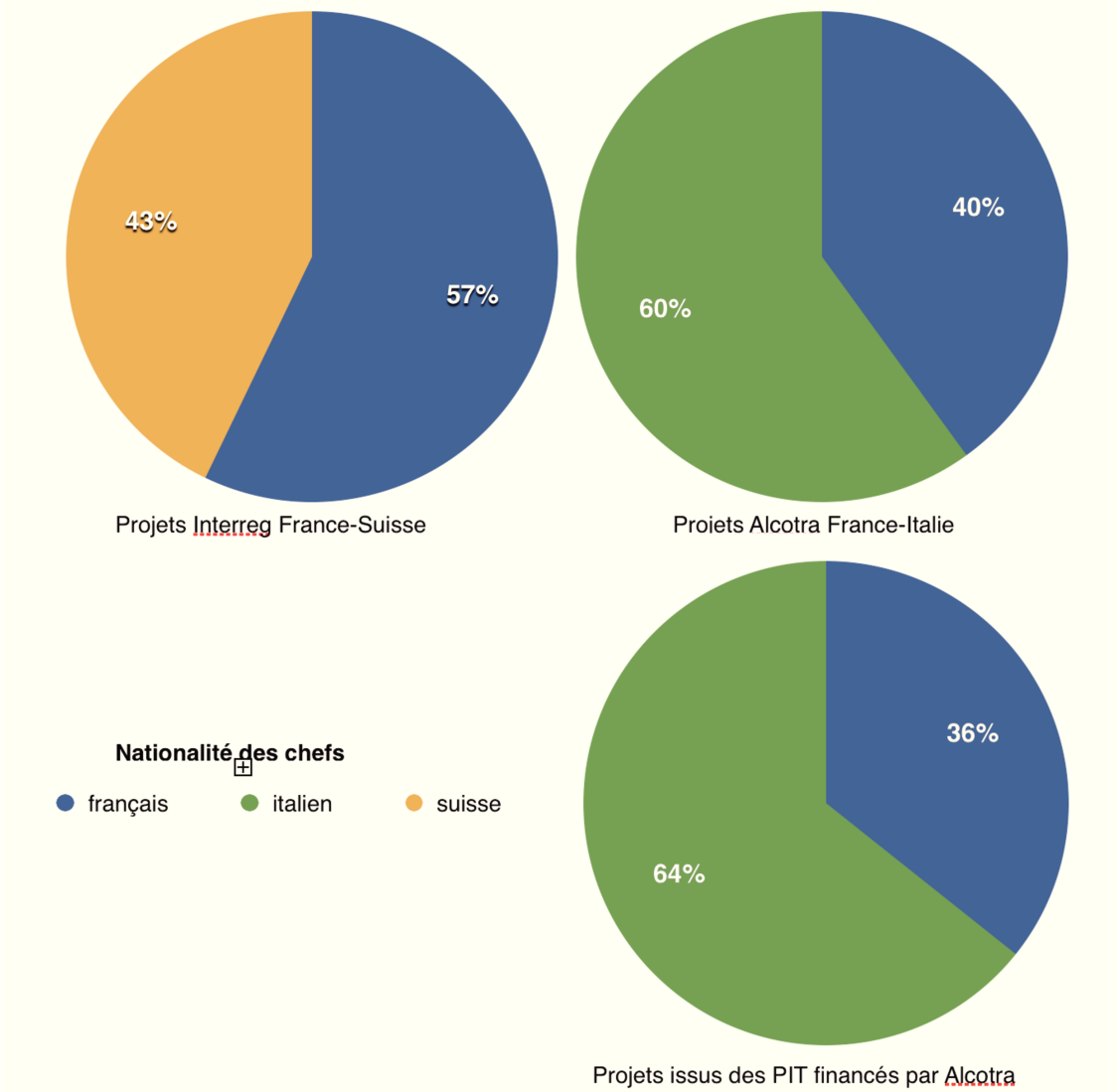
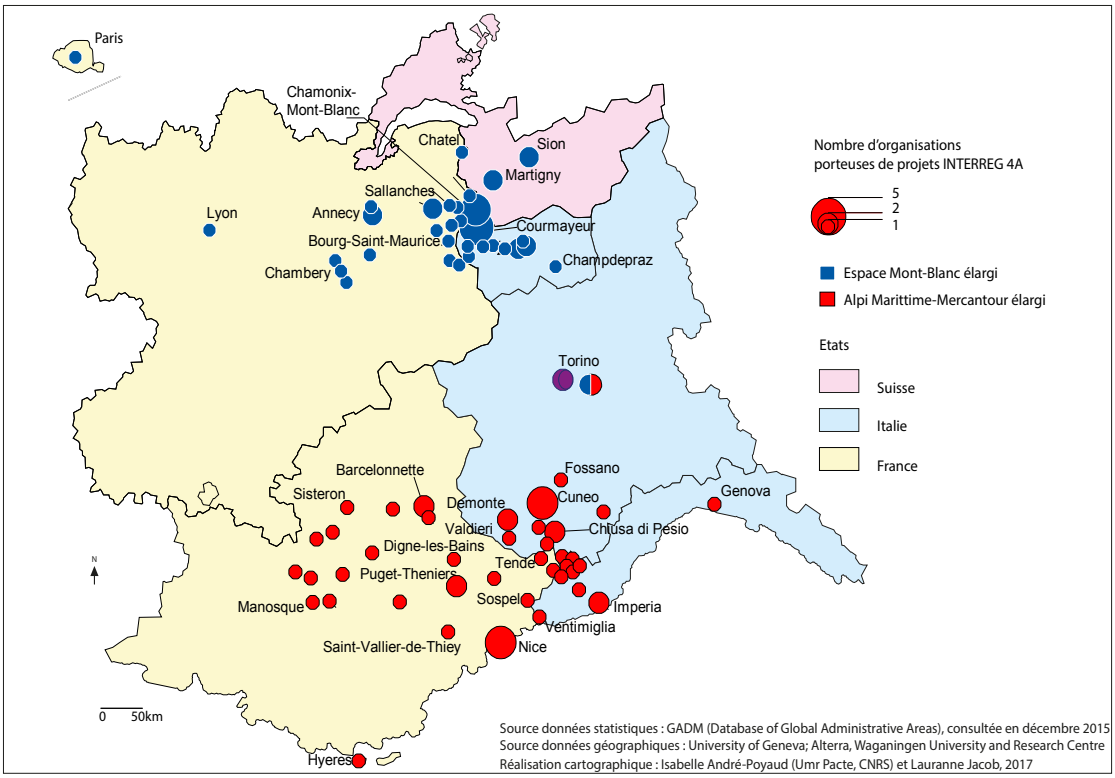


Figure 12 : Répartition par pays des chefs de file de projets Interreg IV (Fr-Ch et Fr-It), (L. JACOB, 2016)

La carte ci-dessous localise les porteurs de projets sélectionnés. On note une plus grande concentration des porteurs autour de la frontière sur le terrain de l'Espace Mont-Blanc et une plus grande dissémination dans les Alpes maritimes françaises et italiennes. Cunéo et Nice sont les deux pôles majeurs, mais c'est Courmayeur qui possède le plus de projets portés (5). Sur le versant français la dispersion des projets et l'éloignement par rapport à la frontière est une caractéristique spécifique. Les petites communes proches de la frontière ne disposent pas de la ressource en personnel pour leur permettre d'être porteuse de projet Interreg. Cela n'exclut pas pour autant leur participation à des projets transfrontaliers bien au contraire. Les projets sont donc portés par des structures plus importantes et notamment par les Parcs, exception faite de la comunità di montana della Stura (Demonte) qui est en mesure de porter des projets.

Nombre d'organisations porteuses de projets INTERREG 4A par commune entre 2007 et 2013



Carte 8 : Nombre de porteurs de projets Interreg IVA par commune

Dans un second temps, les chefs de file et partenaires des projets ont été classés par catégories : commune, collectivité territoriale autre que commune (principalement des groupements de communes, dont les dénominations sont différentes selon les Etats), association, entreprise privée et partenaire public. Cette dernière catégorie regroupe les différents statuts relevant du droit public, principalement les établissements publics tels que les parcs.

	AMM		**EMB**		**Total partenaires**
	Périmètre PIT	Périmètre élargi	Périmètre PIT	Périmètre élargi	
Commune	7 (16.7%)	25 (58.1%)	30 (54.5%)	8 (20%)	70 (38.9%)
Collectivité territoriale	3 (7.1%)	7 (16.3%)	13 (23.6)	4 (10%)	27 (15%)
Association	8 (19%)	1 (2.3%)	7 (12.7%)	15 (37.5%)	31 (17. 2%)
Entreprise privée			1 (1.8%)	1 (2.5%)	2 (1.1%)
Partenaire public	24 (57.1%)	10 (23.3%)	4 (7.3%)	12 (30%)	50 (27.8%)
Total	42 (100%)	43 (100%)	55 (100%)	40 (100%)	180 (100%)

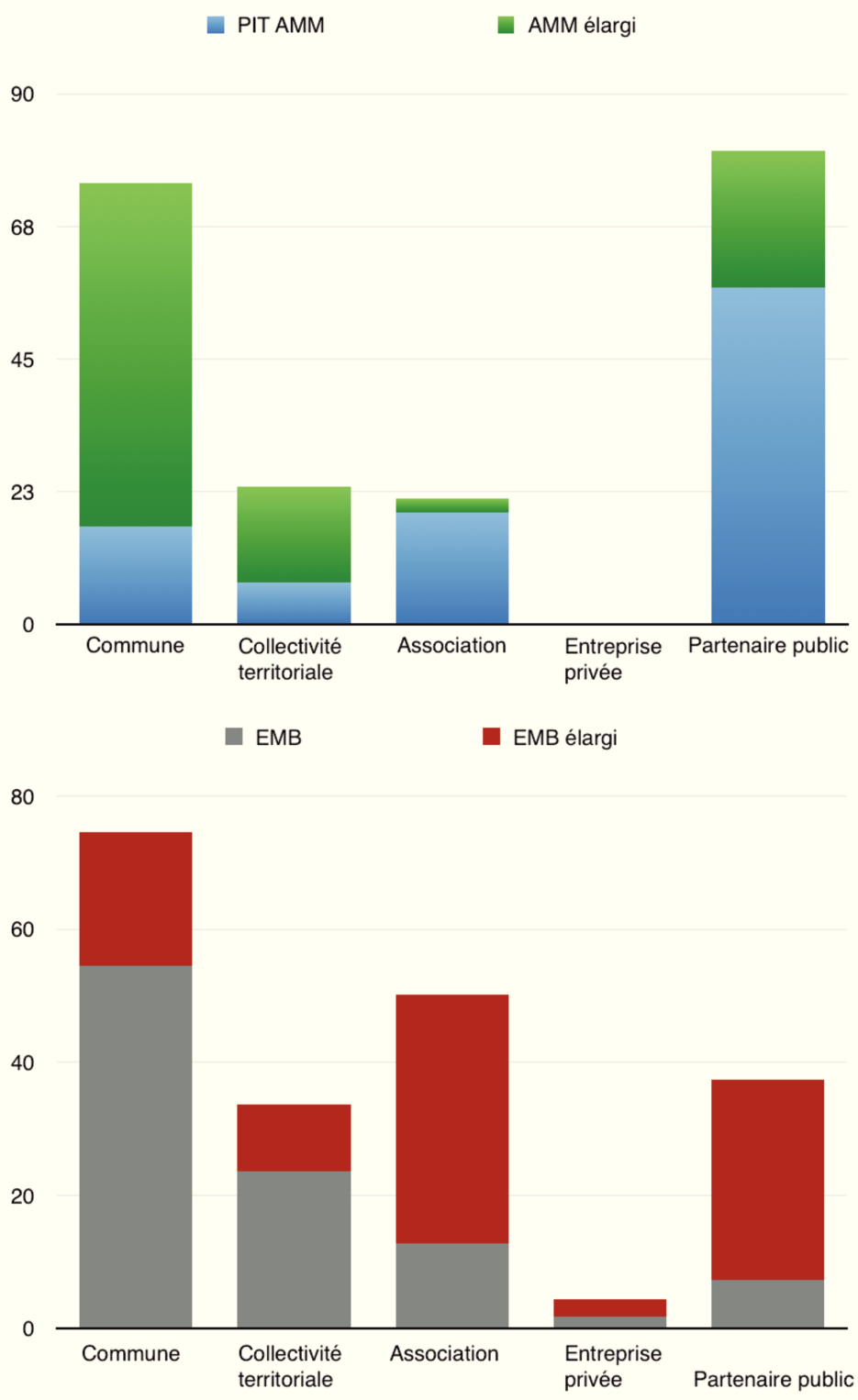


Tableau 10 : Classification des partenaires des projets, (L. JACOB, 2016).

Avant toute chose, il faut signaler que les partenaires et chefs de file sont comptabilisés à chaque fois qu'ils apparaissent dans un projet. Certains sont donc comptés plusieurs fois, c'est le cas notamment des Parcs dans la catégorie « agence publique » ou de certaines communes et collectivités territoriales comme le Canton du Valais ou la RAVA. Premier constat, le public domine très majoritairement, puisque le privé et les associations ne représentent que 18.3% des partenaires. Néanmoins, des

tendances se dessinent très clairement, avec une prédominance de partenaires publics, soit des communes et des groupements de communes du côté de l'Espace Mont-Blanc et sans surprise les parcs pour Alpi Marittime-Mercantour. Dans le périmètre élargi de cette dernière coopération, ce sont les communes qui prédominent, alors que dans l'Espace Mont-Blanc se sont les agences publiques et les associations. La présence des associations comme partenaires, bien qu'intéressante a été discutée notamment dans l'Espace Mont-Blanc. Un acteur m'a affirmé qu'elle a été imposée, *« au final, on aurait préféré les avoir comme prestataires plutôt que comme partenaires. On les a mis dans une situation financière intenable alors qu'elles ont fait le travail. On est un an après la fin des projets et elles n'ont pas touché la deuxième tranche [des fonds Interreg]. »* Ce n'est pas la compétence des associations qui est remise en cause, mais leur capacité financière pour faire l'avance des fonds, en tant que partenaire. Du côté d'Alpi Marittime-Mercantour, le discours est le même, la capacité financière des partenaires est un élément important dans le choix.

Notons la présence, bien que très minoritaire, des entreprises privées. Le tableau ci-dessous isole les chefs de file des projets. Ces résultats ne présentent pas d'anomalie par rapport au constat de la MOT[177] qui met en évidence une très forte présence des acteurs publics expliquée par le fait que la coopération franco-italienne repose sur l'initiative des collectivités. La participation des associations à hauteur de 12% pour l'ensemble du programme est elle aussi conforme. La très faible participation privée (2% pour Alcotra) est ici aussi confirmée puisque les entreprises partenaires de projets Interreg dans l'Espace Mont-Blanc le sont dans le cadre du programme franco-suisse, dont les objectifs et moyens sont légèrement différents dans la mesure où le programme a été défini conjointement avec l'Etat suisse dont les objectifs bien que proches de ceux de l'Union européenne, peuvent différer en particulier dans les modalités de mise en œuvre.

	AMM		**EMB**		**Total Chefs de file**
	Périmètre PIT	Périmètre élargi	Périmètre PIT	Périmètre élargi	
Commune	1	1	7	3	12
Collectivité territoriale	2	1	4	2	9
Association		1		5	6
Entreprise privée				1	1
Partenaire public	7	3		4	14
Total	10	6	11	15	42

[177] MOT, 2013, Rapport final. Processus de capitalisation sur les projets de coopération transfrontalière menés dans le cadre du programme ALCOTRA, Mission Opérationnelle Transfrontalière.

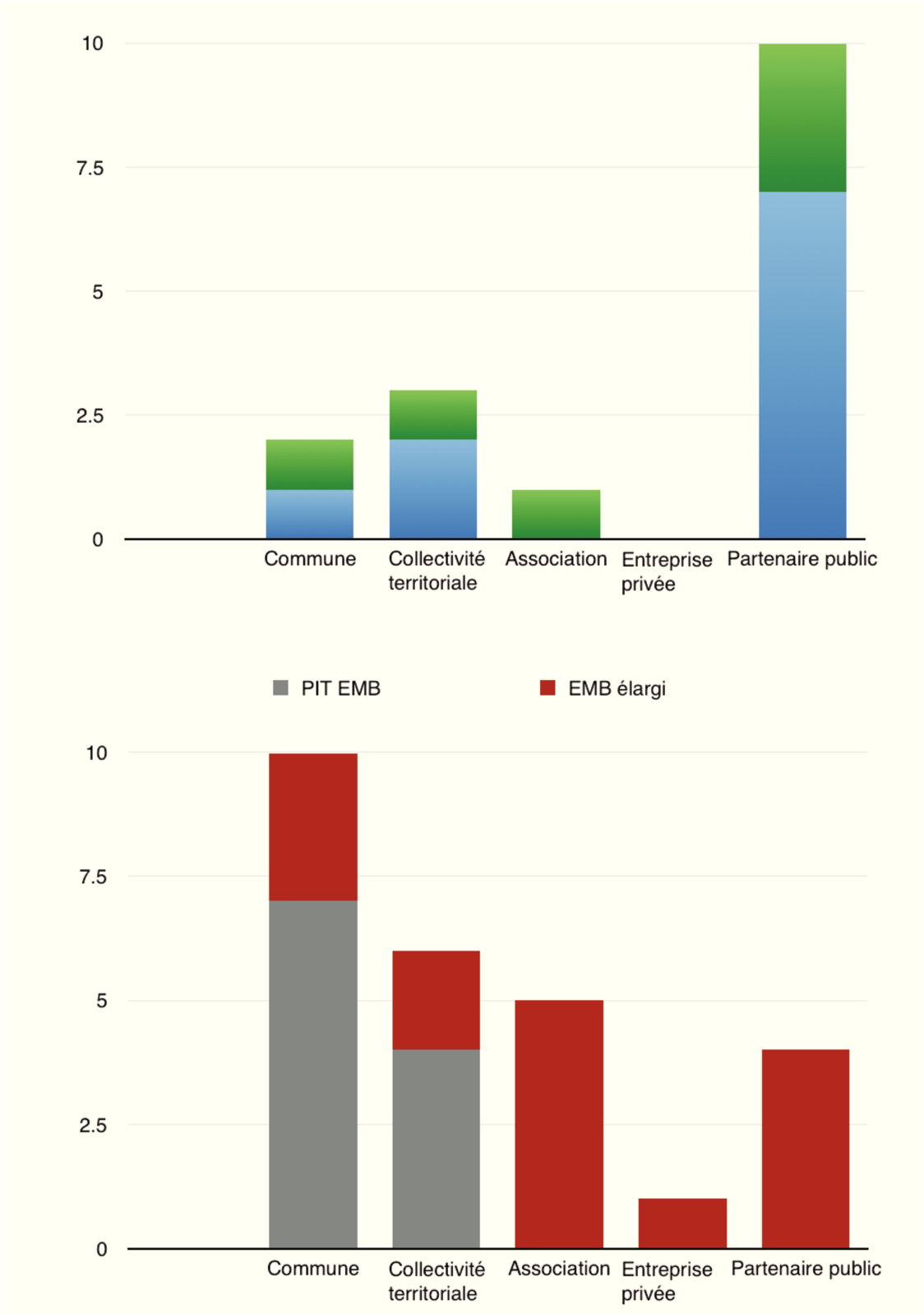


Tableau 11 : Classification des chefs de file des projets, (L. JACOB, 2016).

Il y a 42 chefs de file pour seulement 39 projets car les deux partenaires de deux projets de l'Espace Mont-Blanc sont aussi chefs de file. Il s'agit des projets :

PLANETER[178] porté par l'Espace Mont-Blanc et du Projet de modernisation de la ligne ferroviaire St Gervais-Vallorcine situé dans le périmètre mais mené à bien en dehors de l'institution[179]. En revanche, le nombre moyen de partenaires est bien plus élevé du côté d'Alpi Marittime-Mercantour que du côté du Mont-Blanc, puisqu'il est de 5 contre 3,5. L'écart-type diffère aussi (4.206222497 pour AMM contre 2.1938244 pour l'EMB). Les résultats pour ces deux PIT sont conformes avec les résultats globaux des 7 PIT, mis en évidence dans le rapport final, puisque « *79% des bénéficiaires appartient au secteur public alors que 18% est constitué de fondations, associations, représentants d'associations, etc. et seulement 3% (soit 4 partenaires sur 135) sont des entreprises »*[180]. En outre, le nombre de partenaires est légèrement plus important lorsqu'il s'agit de projets intégrés (PIT) que lorsqu'il s'agit de projets simples.

Dans le cadre des PIT, la localisation géographique des partenaires est relativement circonscrite à l'espace de coopération, à l'exception de la ville de Nice qui est située en dehors du périmètre mais qui est le siège du parc national du Mercantour et chef de file de deux projets. Concernant les autres projets simples, la localisation des partenaires s'éloigne des frontières, car certains ont leur siège dans des grandes villes, par exemple la ville de Sion pour le Canton du Valais ou celle de Turin, où était basée l'autorité de gestion du programme Alcotra..

Sans surprise, les chefs de file sont, d'un côté les parcs et de l'autre les communes ou groupements de communes. Cette différence entraine-t-elle des conséquences dans la gouvernance transfrontalière ? Quelle place pour les élus dans la gouvernance d'Alpi Marittime-Mercantour ? Autre information notable, les associations sont chefs de file, ce qui est révélateur et aura notamment une incidence sur la gouvernance mais aussi sur la capacité à innover des territoires.

Les trois cartes présentées ci-dessous matérialisent les liens entre les partenaires au sein des projets. Le centre représente le chef de file du projet. Les liens sont matérialisés par des traits de même couleur entre le chef de file et les partenaires. La carte ci-desous offre une comparaison entre les deux terrains, qui ont un profil très

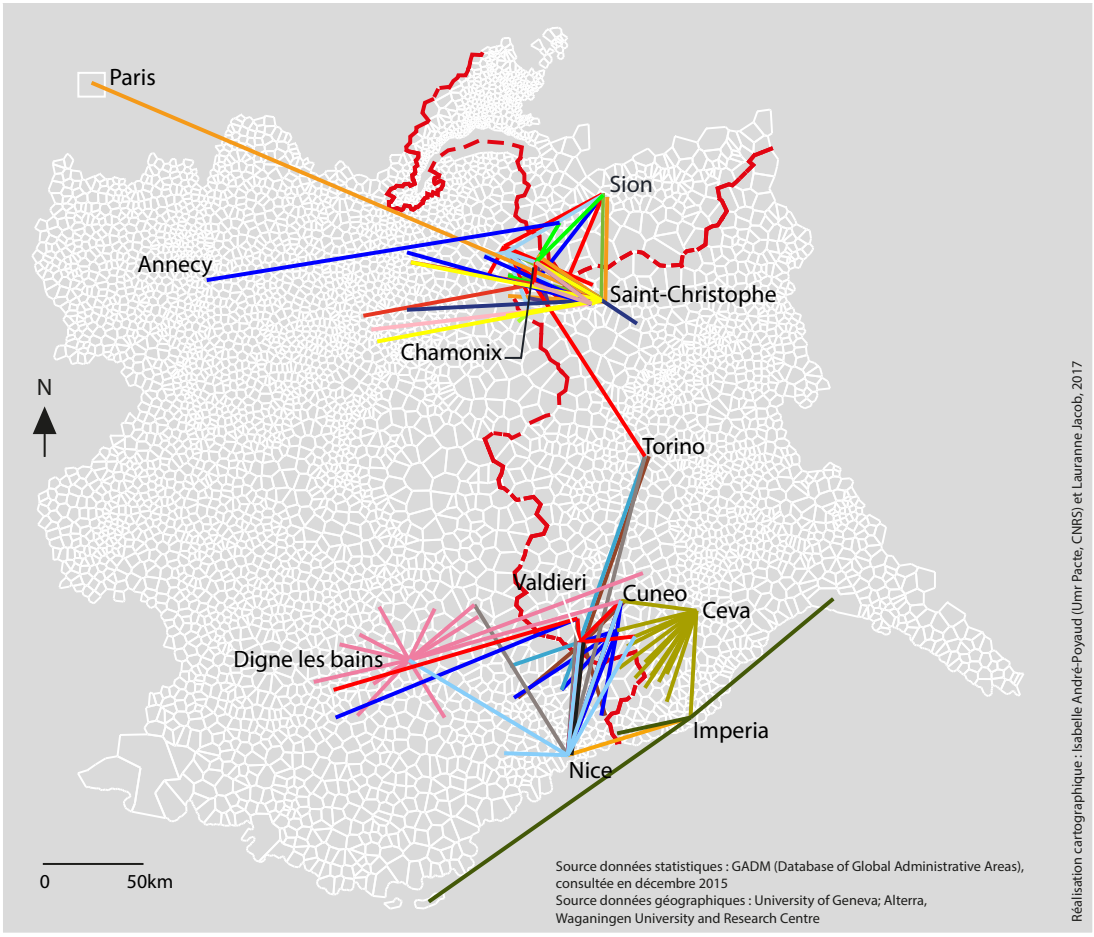
[178] Le projet PLANETER a deux partenaires et chefs de file, qui sont respectivement la Communauté de commune de la Vallée de Chamonix Mont-Blanc et la Commune de Martigny.

[179] Le Projet de modernisation de la ligne ferroviaire St Gervais-Vallorcine est porté par deux partenaires et chefs de file : Réseau Ferré de France (RFF) et Transport Martigny Région (TMR). RFF était jusqu'en 2014, Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) par conséquent soumis au droit public, d'où son classement dans la catégorie « agence publique ». Depuis, SNCF Réseau lui a succédé dans le cadre d'un partenariat public-privé. Pour simplifier les choses, le caractère public sera conservé ainsi que le classement.

[180] ARCHIDATA, 2012, Plans Intégrés Transfrontaliers, Service d'évaluation RTI Archidata-t33.

différent. Les liens sont très reserrés dans l'Espace Mont-Blanc car la coopération est majoritairement une coopération de proximité centrée sur le massif du Mont-Blanc.

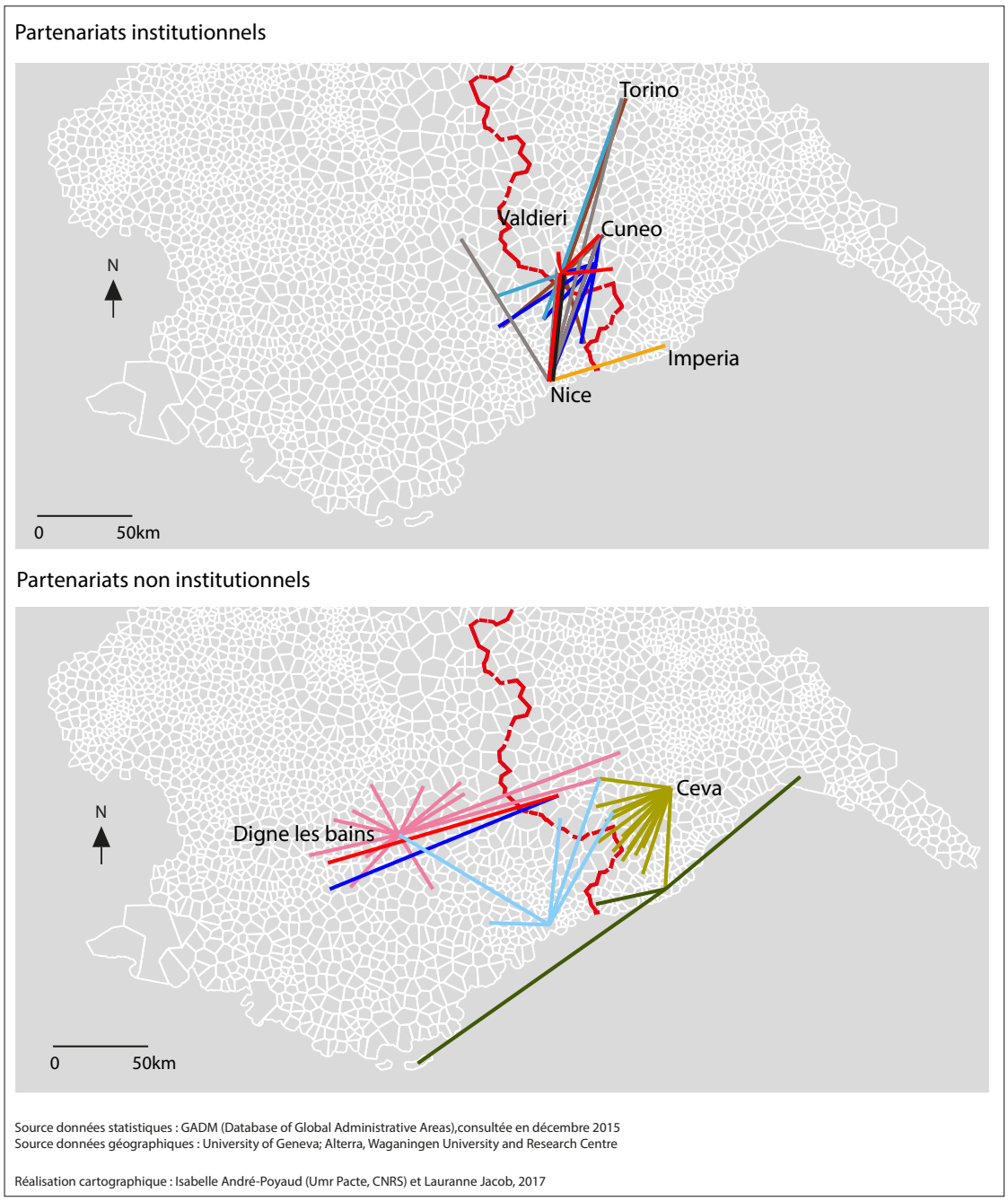
Les relations entre les partenaires de projets INTERREG 4A entre 2007 et 2013



Carte 9 : Relations entre partenaires des projets sélectionnés

L'analyse des liens a révélé une connexion insoupçonnée entre les deux terrains par le biais de projets transfrontaliers sur les risques causés par la réduction de l'extension des glaciers dans les Alpes occidentales : *GlaRiskAlp (EMB) et d'un projet nommé « Connaissance du patrimoine culturel : l'Identité dans la diversité » (AMM)*. Ces projets impliquent chacun des instituts de recherche basés notamment à Turin.

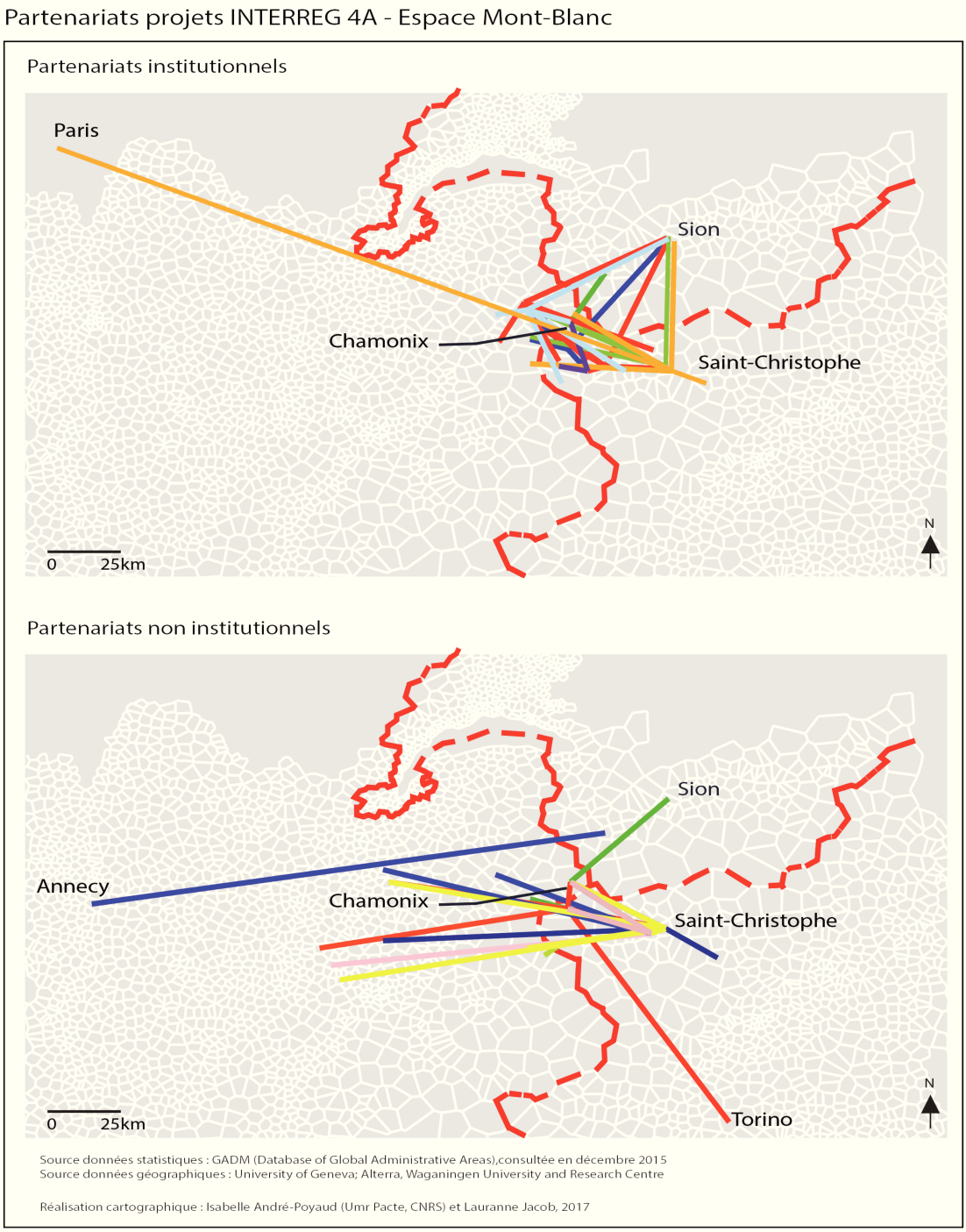
Partenariats projets INTERREG 4A - Alpi Marittime - Mercantour



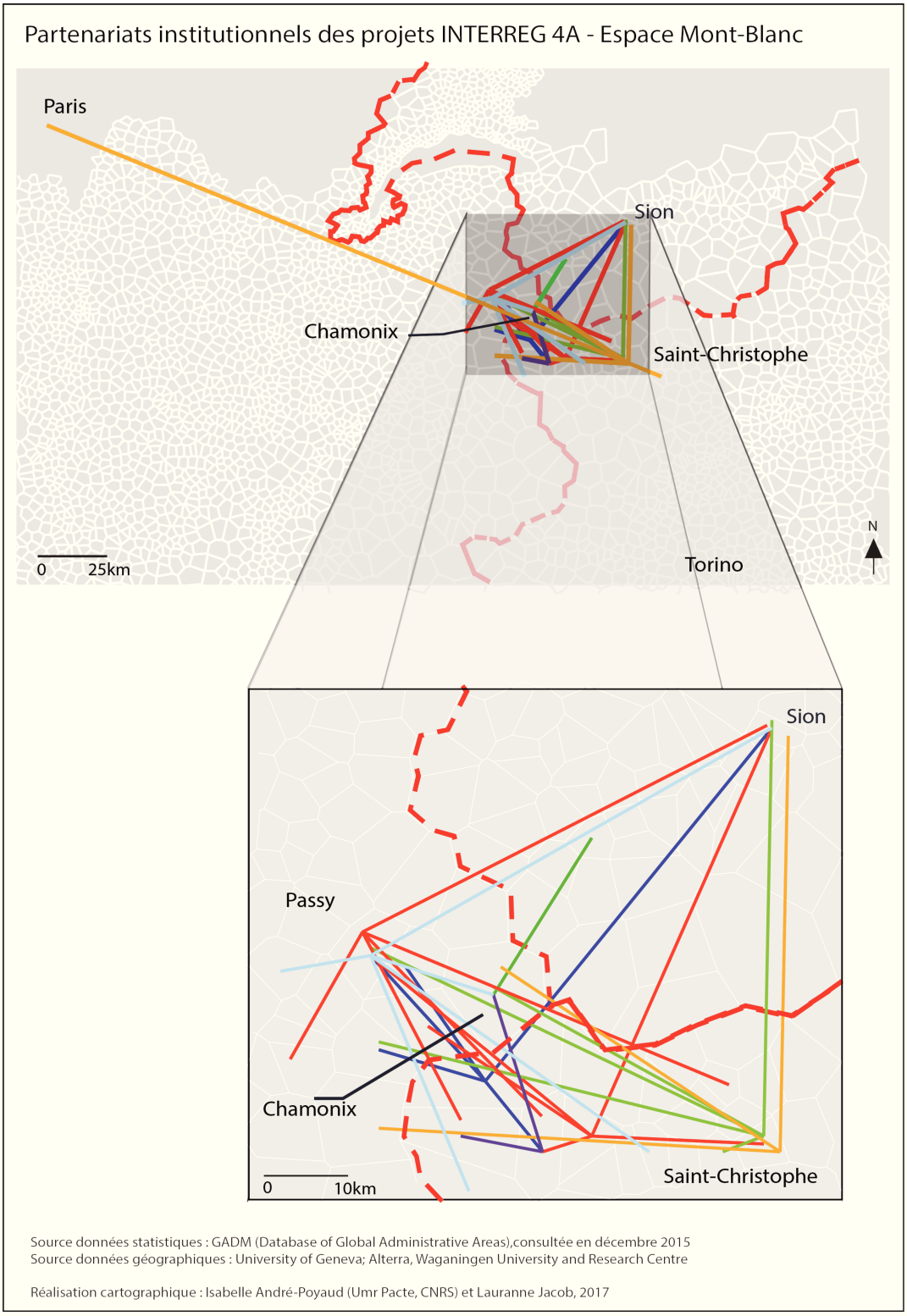
Carte 10 : partenariats projets sélectionnés sur le terrain Alpi Marittime-Mercantour

La distinction projets institutionnels et projets non institutionnels permet de mettre en évidence des liaisons différentes révélatrices de la nature des projets transfrontaliers. Les projets institutionnels, c'est-à-dire portés par les parcs, ont des partenariats transfrontaliers plus équilibrés dans leur non de partenaires entre les deux pays. Cette conclusion peut être faite malgré un nombre très limité de projets sélectionnés. Cette observation confirme un discours entendu dans les entretiens, selon lequel les projets Interreg sont utilisés comme un moyen de faire financer des projets initialement non transfrontaliers, mais qui satisfont les critères du programme malgré tout. Ces projets n'ont généralement qu'un seul partenaire de l'autre côté de la frontière. C'est projets sont couramment dénommés « faux projets » par les acteurs. Leur taux est difficile à

évaluer et certains sont difficiles à repérés car bien monté et surtout ils répondent aux critères posés par Alcotra.



Carte 11 : partenariats projets sélectionnés sur le terrain Espace Mont-Blanc



Carte 12 : zoom sur les partenariats institutionnels de l'Espace Mont-Blanc

Concernant l'Espace Mont-Blanc, la polarisation des chefs de file des projets institutionnels est encore plus marqué pour Alpi Marittime-Mercantour. Les communes de Sion dans le Valais et de Saint-Christophe en Vallée d'Aoste, ainsi que de Passy en France se démarquent comme Nice pour AMM. Ce n'est pas anodin, puisque Sion et Saint-Christophe hébergent les institutions représentées à la CTMB (Service du développement économique du Canton du Valais, Assessorat du

Territoire et de l'Environnement de la Région Autonome Vallée d'Aoste), comme Nice héberge le siège du Parc national du Mercantour. L'ancien SIVOM Pays du Mont-Blanc se situe lui aussi à Passy. Pour le versant français, plusieurs intercommunalités jouent un rôle majeur dans la coopération transfrontalière (Communauté de communes Vallée de Chamonix Mont-Blanc dont le siège est à Chamonix et Communauté de Communes Pays du Mont-Blanc dont le siège est à Passy) par conséquent les chefs de file sont plus dispersés. Rappelons que le secrétariat de l'Espace Mont-Blanc était basé jusqu'en 2010 à Passy et depuis à Chamonix. Le changement est intervenu au moment de la dissolution du syndicat intercommunal remplacé par les deux communautés de communes. Le siège de l'EMB a été un enjeu entre les deux.

Le lien avec un partenaire situé à Paris peut paraître surprenant, car Paris n'est pas situé dans le périmètre de coopération du programme Aloctra. En fait, il s'agit du Club Alpin Français (CAF), dont le siège est à Paris, qui a participé aux projets Ecoinnovation en altitude. La structuration du CAF explique sans doute pourquoi la section locale de Haute-Savoie a cédé sa place à la structuration nationale, plus à même de faire une avance de trésorerie[181].

2.2 La gouvernance partenariale des PIT

Les modalités de coordination des projets au sein des coopérations transfrontalières institutionnelles sont plus intéressantes à étudier que la gouvernance de chaque projet pris individuellement, qui n'apporte pas grand-chose du point de vue de la gouvernance transfrontalière. Il apparaît clairement que le programme Alcotra IV proposait une nouveauté sinon une « innovation » en la matière avec la possibilité pour les coopérations suffisamment avancées, c'est-à-dire des coopérations dotées d'un programme stratégique prévoyant des actions à mener, d'élaborer un Plan Intégré Transfrontalier. L'idée étant de coordonner plusieurs projets au sein d'un plan pluri-thématiques dans un *« objectif commun de développement économique et social d'un territoire spécifique »*.

Les plans intégrés transfrontaliers doivent répondre à plusieurs objectifs : ils doivent être pluri-thématiques dans une logique de décloisonnement. La logique est bottom-up et doit s'appuyer sur un territoire cohérent. Le territoire doit faire valoir un projet avec des actions. La dimension multi-niveaux des PIT est fondamentale, car si les actions sont réalisées au niveau local transfrontalier selon un plan territorial élaboré en

[181] Dans le cadre des projets financé par Interreg, les partenaires doivent avancer les fonds et sont remboursés progressivement après avoir justifié les dépenses et les réalisations.

transfrontalier, la mise en œuvre implique différents échelons : de la commune jusqu'aux régions (Canton du Valais et RAVA). La frontière franco-italienne a donc été quasiment du nord au sud couverte par 7 PIT.

2.2.a Coordination et communication

Si le terme « coordination » plutôt que celui de gouvernance a été employé tout au long du PIT pour organiser les relations entre les différentes parties prenantes d'un jeu délimité spatialement et dans le temps, le second mot-clé est « communication ». En effet la communication des activités portées par les PIT était une condition incontournable imposée par le programme Alcotra.
Coordination et communication ont fait l'objet d'un plan développé dans le cadre d'un projet chapeau.

La coordination

La durée très courte voire trop courte (deux années) des PIT notamment pour la réalisation des actions a engendrée beaucoup de retard dans l'exécution des actions et a mis la gouvernance partenariale à rude épreuve tout en impactant aussi la gouvernance générale des coopérations. Le PIT peut aisément être considéré comme une période particulière dans la vie des coopérations transfrontalières. Celles-ci ont dû réinventer leur mode de fonctionnement pour s'adapter à l'intensité inédite des échanges entre partenaires. Le programme Aloctra pose des bases communes de la structure organisationnelle des PIT avec à minima un coordinateur et un plan de coordination et de communication. Le coordinateur devient le référent principal du PIT en charge du Plan de coordination et de communication définissant les principes et les modalités d'organisation. Ce rôle se distingue de ceux de chef de file de chaque projet. Dans les deux exemples, il a été assumé par un partenaire italien (le parc naturel Alpi Marittime et la RAVA), probablement pour faciliter les relations avec l'autorité de gestion italienne du programme. La coordination a été érigée au rang suprême au point de quasiment occulter le concept de gouvernance à la mode, alors même que la gouvernance requiert de la coordination.

Selon la définition de Lascoumes et Le Galès (2004) « *La gouvernance est un chantier de recherche qui concerne les formes de coordination, de pilotage et de direction des secteurs, des groupes et de la société, au-delà des organes classiques du gouvernement.* » La coordination est donc une modalité d'exercice de la gouvernance, qui revêt ici une importance capitale. La coordination est exercée par un coordinateur, dans les faits une personne épaulée par une équipe de coordination. Ce rôle est défini par l'un d'entre eux par ces mots : *« le coordinateur joue un rôle de direction des actions réalisées au niveau des projets simples »*. Il dirige et garantit en quelque sorte la bonne marche selon un plan décidé et validé en commun. Formellement, il s'agit de coordonner 18 partenaires pour AMM et 21 pour l'EMB, et indirectement cinq à six

fois plus de personnes qui sont engagées derrière les partenaires. La notion d'harmonie sous entendue par la définition du mot « coordination » du Larousse est aussi présente avec comme sous-entendu l'idée de faire ensemble sur un pied d'égalité. Tous les acteurs étaient ainsi considérés comme étant au même niveau, sans qu'il n'y ait véritablement de hiérarchie. La coordination sur ce plan était plus simple dans les parcs dans la mesure où les acteurs politiques en ont été exclus. Le coordinateur, bien que chef des opérations, dirige en visant une meilleure efficacité sans pour autant complètement endosser le rôle de chef. La coordination élaborée par la RAVA dans le cadre du PIT EMB (cf figure 14) repose sur quatre comités réunissant des catégories différentes d'acteurs tandis que celle du PNAM repose sur une cellule relativement restreinte et se concentre sur la coordination des projets entre eux (cf figure 15).

La communication : un autre enjeu du transfrontalier

Le programme Alcotra a mis un point d'honneur à ce que les PIT communiquent à la fois en interne et en externe sur les actions réalisées. C'est à la fois un moyen de rendre visible l'action locale des politiques publiques européennes et de se rapprocher des citoyens, qui n'ont pas conscience de l'origine des politiques publiques. La présence des logos PIT a été imposée aux côtés des ceux des partenaires et financeurs.
La communication extérieure a utilisé tous les supports possibles : presse, plaquette d'informations et site web pour l'Espace Mont-Blanc, évènements (oriflammes, kakemonos sur les stands), films de promotion et même un bus aux couleurs de l'EMB. Un bulletin baptisé « InfoPIT » a été distribué aux partenaires et aux collectivités locales, mais surtout aux résidents de la zone concernée par les actions du PIT Marittime-Mercantour.

Le parc naturel Alpi Marittime a réalisé l'ensemble de la communication afin de garantir une unité et une cohérence globale. Toujours dans cet objectif un travail cartographique a été réalisé afin de pallier l'absence jusqu'en mai 2014 d'une carte topo commune. Plusieurs cartes ont donc été mises à disposition des randonneurs présentant les principaux attraits (stations de ski, refuges, tours pédestres et cyclistes…). Ce travail cartographique reste néanmoins bien insuffisant. Les parcs ne disposent pas de fonds communs pour réaliser des cartes propres, les bases de données communes n'existent pas. Le logo commun des deux parcs a été préféré à un logo PIT, ce qui a aidé à l'affichage de la coopération entre les deux parcs au-delà de leurs rôles traditionnels de protection de la nature. L'Espace Mont-Blanc a choisi la carte de la communication PIT avec une charte graphique propre, une couleur par projet et un mini-site web pour chacun. Malheureusement le site web n'a pas survécu à la fin du programme et n'est plus en ligne. Le logo choisi par chaque coopération est très

significatif de la démarche de coopération transfrontalière. D'un côté un logo qui n'est que la conjonction des deux logos de chaque parc (le chamois pour Alpi Marittime et celui des parcs nationaux français qui se veut être un hymne à la vie[182]), de l'autre un logo choisi après un concours. Le logo dessiné par l'artiste valdôtain Franco Balan représente le lien fort entre les hommes des trois vallées se tenant par la main avec la Mont-Blanc et plus généralement la montagne en partage. Le symbole est plus fort du côté de l'Espace Mont-Blanc, le logo ne porte aucun autre message et permet d'identifier la coopération transfrontalière de façon à part entière, ce qui n'est pas vraiment le cas avec le logo Alpi Marittime-Mercantour où chaque partie apparaît de façon distincte.



Figure 13 : Logos des coopérations transfrontalières

Le logo commun de l'Espace Mont-Blanc est ancien puisqu'il date de 1994 tandis que celui d'Alpi Marittime-Mercantour est très récent. Auparavant les deux logos étaient simplement apposés, ce qui au final ne change guère la donne et ne permet pas d'imprimer une image forte de la coopération transfrontalière. Ceci évoluera probablement avec le projet de classement au patrimoine mondial de l'Unesco porté par le GECT.

2.2.b Gouvernance de projets dans le cadre des PIT

[182] « Il révèle, de l'infiniment petit à l'infiniment grand, son extrême diversité. Il porte en lui la richesse, la complexité et l'évolution de la vie. Il symbolise aussi la solidarité entre la nature et l'Homme, entre les espaces des coeurs et des aires d'adhésion des parcs nationaux ». Source : http://www.parcsnationaux.fr/Decouvrir-Visiter-Partager/Les-dix-parcs-nationaux-francais/L-embleme-des-parcs-nationaux-de-France , consulté en septembre 2016.

Le PIT a été conçu comme un outil de développement territorial composé dans les deux coopérations de 6 projets thématiques et d'un projet dédié à la coordination et à la communication générale. Les cinq autres PIT n'ont que 5 ou 6 projets.

PIT ESPACE TRANSFRONTALIER MARITIME MERCANTOUR	PIT ESPACE MONT BLANC
• Approuvé le 4 février 2010 à Turin (2e vague d'approbation) • 7 projets • Plan financier : € 10.093.699 • Contribution publique € 8.556.283 • 50 communes (28 Fr et 22 It) • 18 partenaires : 105 personnes impliquées • 145 actions • Recrutement 14/15 personnes sur 3 ans saisonniers compris pour le parc du Mercantour • 70% des actions ont eu des retombées extérieures	• Approuvé le 26 novembre 2009 à Digne les Bains (1e vague d'approbation) • 7 projets • Plan financier : € 11.952.938 • Contribution publique € 9.193.571 • Périmètre EMB • 21 partenaires impliqués sans compter ceux sur le versant suisse • 37 activités et 128 actions • Environ 80 emplois induits directement et indirectement • PIT a contribué au renforcement de la cohésion territoriale à l'échelle transfrontalière

Tableau 12 : Présentation comparée des PIT

Précisons d'emblée que la Suisse a participé financièrement au PIT à hauteur d'un million de Francs suisses financés dans le cadre de la Nouvelle Politique Régionale. De même les partenaires suisses ont été impliqués dans la gouvernance partenariale au même titre que les partenaires français ou italien.

Lourdeur de la gouvernance partenariale pour l'Espace Mont-Blanc

La lourdeur de la gestion des projets PIT est une critique qui revient comme une rengaine dans les entretiens avec les techniciens du transfrontalier de l'Espace Mont-Blanc. Tous ou presque font la litanie des réunions auxquelles ils participaient parfois pour répéter la même chose (point sur l'avancement des projets) dans la même semaine mais dans un autre lieu auprès d'autres d'acteurs. En effet, la coordination élaborée par la RAVA pouvait sembler redondante pour certains techniciens qui ont participé à plusieurs des quatre comités instaurés. Pour l'une des personnes interrogées, cela a représenté environ 80 réunions en deux ans, pour 20% de son temps de travail consacré au transfrontalier, ce qui est considérable si on ajoute le temps de transport à la durée de la réunion.

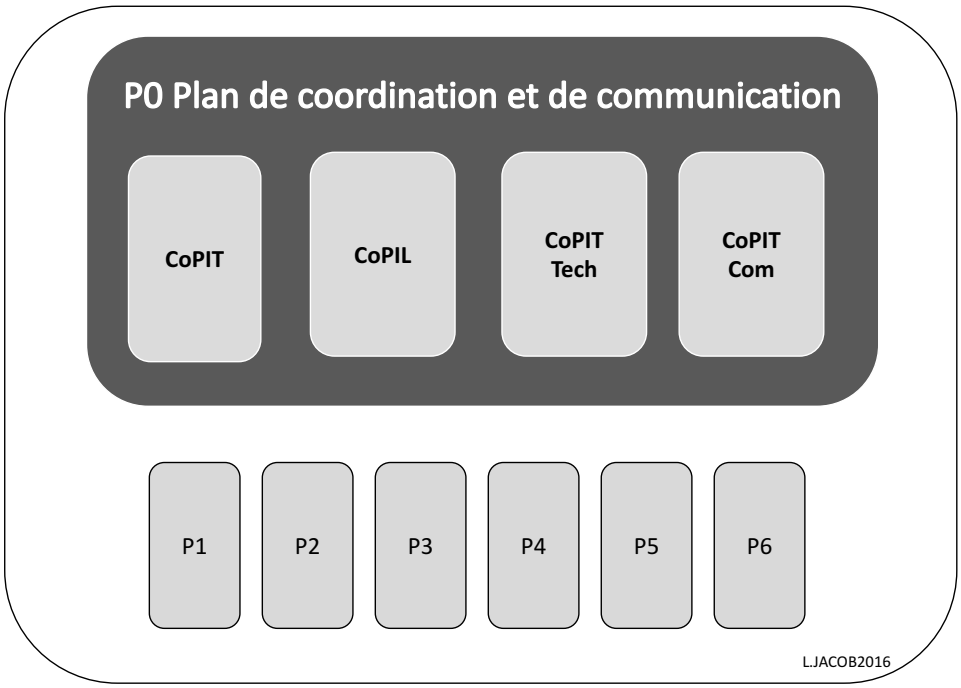


Figure 14 : Coordination des projets du PIT Espace Mont-Blanc

Le CoPIT était l'entité qui regroupait tous les chefs de file politiques du PIT. Il s'agissait des 6 chefs de files des projets représentés par les élus responsables. Le CoPIT tech (comité technique) regroupait les chefs de file des projets représentés par les techniciens, où se jouait réellement la coordination des activités. Le CoPIT com (pour communication), toujours sur le même principe réunissait tous les chefs de file mais représentés par les chargés de communication, donc souvent les mêmes techniciens accompagnés de chargés de communication lorsqu'ils existaient. Enfin les CoPIL ou comités de pilotage de chaque projet, regroupaient tous les partenaires du projet concerné. Le coordinateur du PIT a toujours assuré la participation du responsable de la communication, du responsable du groupe technique de coordination pour tous les projets. Le schéma ci-après permet de replacer cette coordination dans le contexte plus général de la gouvernance transfrontalière, d'autant plus que pendant la durée du PIT, la CTMB n'était plus le lieu où se prenait les décisions, mais davantage une opportunité pour communiquer et faire un état d'avancement des actions du PIT.

Le règlement de fonctionnement du CoPIT[183] prévoyait que le CoPIT, « dans sa configuration politique décisionnelle, siège au moins deux fois par année, alternativement en Italie, en France et en Suisse », des procès-verbaux étaient envoyés par mails et les décisions étaient adoptées par consensus et à défaut par vote. Les

[183] Règlement de fonctionnement du Comité de Pilotage- CoPIT et des autres entités de coopération du PIT, version 19.10.2010.

réunions étaient préparées par un Groupe Technique de Coordination composé des coordinateurs et des techniciens en charge du Plan de coordination et de communication. Cette organisation était très complexe sur le papier, mais en réalité plus simple car elle s'imbriquait avec les modalités de gouvernance de l'Espace Mont-Blanc notamment la coordination.

« Au début les réunions étaient très fréquentes et représentaient une charge très lourde pour le coordinateur, mais si on se place du côté des partenaires, ce n'était pas si lourd parce qu'ils ne participaient qu'au comité de pilotage ». Cette lourdeur était jugée nécessaire « avec tous ces niveaux de coordination, parce qu'on avait dans certains cas des difficultés à se coordonner pour faire des activités intégrées »[184].

Selon une membre de la coordination italienne *« le produit final est un succès parce qu'on a réalisé des réseaux »* de partenaires, ce qui constituait un des objectifs. Cette coordination pourrait, évidemment, être améliorée notamment en fusionnant CoPIT tech et CoPIT com et en rassemblant la gouvernance des élus CoPIT avec le CoPIL comme cela a été proposé dans le rapport de durabilité de l'Espace Mont-Blanc[185].

Cette lourdeur pour les techniciens a tout de même eu le mérite de tisser des liens ou de les renforcer, ce qui a été positif pour l'échange des bonnes pratiques et surtout pour la réalisation d'actions intégrées sur le territoire transfrontalier. A noter, que cette remarque n'a pas été formulée du côté d'Alpi Marittime Mercantour où la gouvernance se limitait à une coordination technique.

Un PIT technique et non politique pour les parcs

Le PIT Alpi Marittime-Mercantour a choisi de mettre en place un outil de gestion ad hoc bien-nommé « projetti » pour supporter la coordination des projets. Il s'agit, en fait, d'un système d'information bilingue et accessible en ligne par tous les partenaires sur lequel repose la gestion financière du PIT. Ce système a été conçu pour permettre le suivi en direct de l'avancement des dépenses de tous les partenaires. Aux dires des utilisateurs, c'est un bon outil qui offre rigueur et simplification, mais qui a sans doute été sous-estimé et sous-utilisé par rapport à ses capacités. Un secrétariat technique conjoint entre la France et l'Italie, a été créé dans le cadre du plan d'action sous une forme embryonnaire. Les réunions n'étaient pas très régulières. Ce secrétariat est considéré comme « l'outil véritable de gouvernance du PIT », parce qu'il n'y a pas eu

[184] Propos recueillis auprès des techniciens italiens ayant participé à la coordination.

[185] Rapport de durabilité de l'Espace Mont-Blanc réalisé par la fondation pour le développement durable des régions de montagne, 06/07/2012

de comité de pilotage politique comme cela avait été envisagé initialement. Ce secrétariat a pris le nom de « cellule de coordination technique» sous le PIT. La cellule se composait des directeurs des deux parcs, du directeur adjoint du parc naturel Alpi Marittime nommé coordinateur général du PIT et du chef du service du développement durable du parc national du Mercantour nommé coordinateur pour la partie française, de deux coordinateurs techniques administratifs et financiers (un pour chaque partie) et enfin des deux responsables des services respectifs de communication. Après le PIT, la coordination technique a disparu et les missions ont été redistribuées au sein de la cellule de coordination transfrontalière, dont l'existence se prolonge après l'expérience du PIT, qui aura constitué une opportunité de tester une gouvernance grandeur nature avant la création du GECT. La gouvernance du PIT a fait office de préfiguration de la gouvernance transfrontalière. Ce devait être aussi le cas pour l'Espace Mont-Blanc, mais le processus n'est pas arrivé à terme malgré une volonté ferme et affichée de créer un GECT dans les mêmes délais. Nous reviendrons plus en détail sur ce sujet dans le chapitre 5.

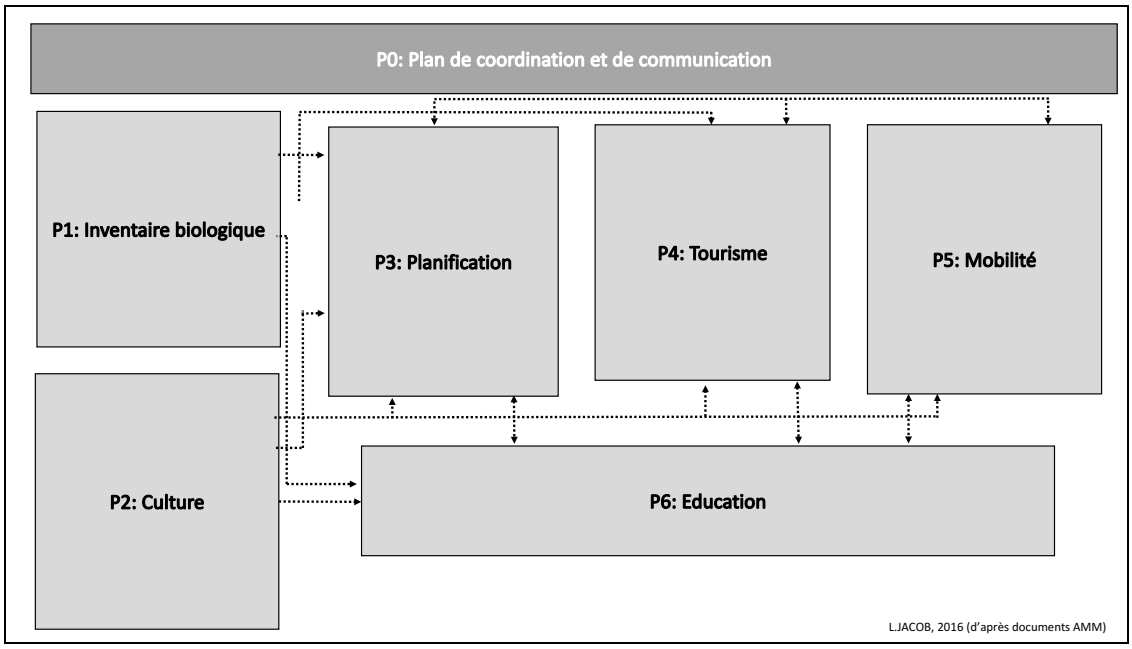


Figure 15 : Coordination des projets du PIT Marittime-Mercantour

L'Espace Mont-Blanc a quant à lui élaboré une convention cadre intitulée "Charte du partenariat" et signée en mars 2011 fixant les principes (coordination et suivi des actions et certification des dépenses) et liant les partenaires. La gouvernance PIT est venue s'inscrire au sein de la gouvernance classique sans trop en modifier son fonctionnement. Deux niveaux de gouvernance coexistèrent donc pendant la durée du PIT : la gouvernance politique initiale (CTMB, comité exécutif et coordinateurs) sur laquelle nous reviendrons dans la section suivante et la gouvernance PIT qualifiée de *« d'assistance technique de mise en œuvre des programmes »* qui regroupe les techniciens des trois parties.

L'Espace Mont-Blanc n'a pas pratiqué de visio-conférences, estimant que le territoire finalement restreint permettait de se rencontrer autour d'une table. En revanche, une

ère réservée sur le site web a été le moyen d'échanger de gros fichiers. Elle comprenait une photothèque, des fichiers partagés, un calendrier partagé pour les partenaires où chacun inscrivait ses rendez-vous, les évènements publics pour ne pas superposer les évènements ou les séances. Cette ère réservée constitue, aujourd'hui encore, une base de données de tous les partenaires car derrière un partenaire se cachait 5 ou 6 personnes. Aujourd'hui cette ère regroupe tous les documents définitifs et constitue une archive.

La gouvernance du PIT se doit de faire la synthèse entre deux niveaux de vision : celui de technique locale propre à chaque partie et le niveau transfrontalier. C'est aussi le cas pour le PIT Marittime-Mercantour. Cela passe d'abord par l'identification des criticités au niveau local afin d'organiser la coordination entre les techniciens et leurs homologues puis avec les acteurs. A noter que les deux types de gouvernance n'ont pas exactement le même degré de perméabilité dans les deux coopérations. En effet dans l'Espace Mont-Blanc, les élus sont invités à participer aux réunions dans le cadre des projets, lorsque celles-ci se déroulent sur leur commune ou si leur commune est le support d'une action. Tous ne se prêtent pas au jeu, mais ceux qui le font sont très impliqués et attentifs dans le suivi des actions.

La logique bottom-up relativement pro-active des élus de l'Espace Mont-Blanc s'oppose à celle top-down d'Alpi Marittime-Mercantour. Ceci s'explique par la logique et la vision très descendante qui est imposée dans le parc du Mercantour depuis sa création. Les choses changeront sans doute progressivement suite à l'adoption de la Charte du parc par les communes. L'une des techniciennes justifie cela par le fait que *« le parc est un établissement public et qu'il ne dispose d'un conseil d'administration que depuis 2006, […] l'établissement public a ses propres objectifs qui ne sont pas forcément en accord avec les politiques, en tout cas il n'a pas besoin de l'accord de tous les politiques contrairement à d'autres structures. Le parc national a ses propres objectifs qui sont d'essayer de faire de la protection de l'environnement et développement local, il s'appuie bien évidemment sur les politiques du territoire, mais il n'est pas gouverné par les politiques du territoire.* Cependant, le PIT a été présenté aux élus, mais ils ne le se sont pas appropriés. Le PIT reste à leurs yeux de l'argent que le parc a réussi à récupérer pour son propre compte et donc pour mener ses actions en son nom. Le sentiment de défiance vis-à-vis du parc national était très présent dans le discours des maires n'ayant pas adhéré à la Charte. Pour autant, ils savent que le parc ne portera plus de projets sur le territoire de leur commune situé en zone adhésion.

Deux cas de figure se distinguent, d'un côté les communes possédant les ressources en termes de personnel pour monter leurs propres projets (transfrontaliers ou non) et les petites communes aux ressources limitées qui potentiellement en pâtiront davantage. Cependant, le transfrontalier ne semble pas être un enjeu susceptible d'infléchir leur opposition au parc. Dans l'Espace Mont-Blanc la logique est complètement différente, parce que les élus ont été tenus informés, ils ont été invités à se prononcer sur le SDD, puis sur le PIT dans le cadre de la CTMB. Une partie des édiles s'est emparée des

actions du PIT, certains s'y sont personnellement engagés en participant aux actions et aux réunions, là où d'autres ont plus de mal à s'approprier les projets justement parce que leur commune participait sans pour autant avoir de réalisation concrète sur leur territoire.

Le PIT Marittime-Mercantour a vu comme aboutissement d'un travail collaboratif de longue date, la naissance au Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) "Parc naturel européen Alpi Marittime Mercantour". L'adoption de cet outil juridique est aussi une étape franchie vers l'écriture d'une nouvelle histoire transfrontalière d'envergure, puisque les espoirs fondés en lui le rendent capable de renforcer les actions au niveau supranational avec la candidature au patrimoine mondial de l'UNESCO "Les Alpes de la Mer".

La volonté du programme Alcotra était celle d'inscrire les PIT dans un processus de coopération de long terme. Une démarche de capitalisation a été menée dès la clôture des PIT. Celle-ci a été confiée à la Mission Opérationnelle Transfrontalière qui a réalisé une enquête auprès des porteurs de projets ainsi qu'un séminaire de capitalisation des Plans intégrés transfrontaliers à Digne-les-Bains le 9 novembre 2012, auquel j'ai pris part. La capitalisation implique de dresser un bilan afin de poursuivre sur de solides bases communes. Comme nous l'avons largement explicité, les bases sont différentes dans les deux coopérations transfrontalières mais les moyens de financement de la coopération transfrontalière, ainsi que les cadres politiques, administratifs et juridiques sont identiques.

3. Le sous-système institutionnel : entre formalité et informalité

Les coopérations Espace Mont-Blanc et Alpi Marittime-Mercantour ont vu le jour dans des contextes diamétralement opposés puis se sont développées selon deux approches différentes : l'une technique, l'autre politique. Cependant, leur évolution récente tend à les rapprocher sur certaines modalités de la gouvernance institutionnelle. Si la gouvernance institutionnelle dans la région Alpi Marittime-Mercantour est essentiellement assurée par l'entremise des deux parcs, le transfrontalier ne peut pas se résumer comme nous l'avons vu à cette coopération transfrontalière opérationnelle.

Le transfrontalier n'a pas complètement échappé aux transformations de l'organisation territoriale en particulier en France avec la montée en puissance des collectivités locales issue des lois de décentralisation ainsi que la multiplication des dispositifs contractuels à des niveaux différents aboutissant à un enchevêtrement des espaces de dialogue et contribuant parfois à une perte de repères sinon de contenu de l'action publique. L'Espace Mont-Blanc fait aujourd'hui figure d'ovni : 25 ans d'existence sans aucune existence juridique, mais une solide assise institutionnelle, qui semble

résister au temps. En face la coopération Alpi Marittime-Mercantour, aujourd'hui dotée d'une existence juridique propre mais relativement faible institutionnellement par rapport aux deux institutions dont elle émane. Dans un cas comme dans l'autre, le jeu de la formalité et de l'informalité permet de maintenir un équilibre dans la gouvernance.

3.1 L'Espace Mont-Blanc : une gouvernance transfrontalière fonctionnelle mais non institutionnalisée

3.1.a La mise en œuvre d'une gouvernance adaptée

Lors de la création de l'Espace Mont-Blanc (en 1991), la Conférence Transfrontalière Mont-Blanc a pris la suite des rencontres annuelles des ministres de l'environnement français, italien et suisse et est devenue, de fait, l'organe faîtier de celui-ci. Un règlement intérieur est adopté le 29 mai 1992 à Chamonix. Celui-ci prévoit la composition et le fonctionnement de la Conférence dans cinq articles.

Initialement, elle était composée de quinze membres, cinq représentants par pays membres dont trois au moins pour les institutions régionales et locales. Elle se réunit autant de fois que nécessaire mais à minima une fois par an. A ces membres s'ajoutent des observateurs socioprofessionnels ou des représentants d'associations de protection de l'environnement (ProMont-Blanc par exemple), leur nombre est variable, deux par Etat en général. Leur statut ayant fait débat, a dû être redéfini clairement dans le règlement intérieur[186]. Des droits leur sont reconnus comme par exemple celui de présenter des observations écrites ou orales ou encore de lancer des initiatives. Ils ont aussi l'obligation de poursuivre les objectifs de la Conférence et surtout de ne pas contrarier ses travaux en rendant public des informations ou des documents non validés par la Conférence. En revanche, ils ne prennent pas part au vote. A titre exceptionnel, des personnes peuvent être invitées à assister à la Conférence Transfrontalière, mais aucun droit ne leur est reconnu[187].
Chaque délégation nationale nomme en son sein un vice-président choisi parmi les représentants des institutions régionales et locales. En principe et selon l'article 2 du règlement, la présidence est assurée à tour de rôle par chacun des membres et est désignée par les ministres. Cependant, *« en cas d'absence du président désigné, la*

[186] Modification de l'article du règlement intérieur du 23 février 2001, CTMB à Martigny.
[187] J'ai donc été régulièrement invitée à assister aux CTMB à partir de 2010.

Conférence sera présidée par le vice-président du lieu de déroulement de la réunion ». C'est en pratique ce qui se passe, puisque la présidence n'a pas tourné depuis l'origine et qu'en outre le ministre français de l'environnement ne préside plus physiquement la Conférence depuis le milieu des années 1990. Chaque membre désigne un coordinateur, qui se rencontrent en réunion de coordination. Les trois vice-présidents et les trois coordinateurs composent le comité exécutif de la Conférence Transfrontalière Mont-Blanc. Le règlement prévoit que le secrétariat permanent de la Conférence soit assuré par l'Etat en charge de la Présidence, mais cette disposition n'a pas été appliquée puisque la Présidence n'a jamais tournée et surtout n'a jamais réellement été assurée par aucun des Ministres de l'environnement. Le secrétariat technique est assuré par les délégations régionales et locales en coordination avec le secrétariat permanent. Les décisions de la Conférence sont prises à l'unanimité.

En pratique, le fonctionnement réel de l'Espace Mont-Blanc diffère légèrement. Le secrétariat technique et administratif était depuis l'origine basé en France, à Passy au siège du SIVOM du Pays du Mont-Blanc jusqu'en juin 2010, date à laquelle il est « monté » à Chamonix lorsqu'il a été pris en charge par la communauté de communes de la Vallée de Chamonix Mont-Blanc en 2010. Initialement le rythme des conférences était de quatre par an, mais il s'est ralenti et n'est plus que d'une par an. En revanche, ce qui ne change pas, c'est l'alternance des lieux entre les trois entités. Concrètement la Conférence Transfrontalière est généralement composée :

- pour le versant français : du maire de Chamonix qui est le vice-président français, du coordinateur (Direction Développement Durable du Territoire Communauté de Communes Vallée de Chamonix Mont-Blanc), d'un représentant de la DREAL pour la Région Rhône-Alpes, du préfet ou du sous-préfet comme représentant de l'Etat et de deux élus représentant les communes (actuellement le président de la Communauté de Communes Pays du Mont-Blanc représenté par son suppléant, maire de Praz-sur-Arly).
- pour le versant italien : de l'assesseur (élu) au territoire et à l'environnement qui est le vice-président italien, d'une coordinatrice (Assessorat Territoire et environnement RAVA), d'un représentant de l'Etat (Ministère de l'environnement, Service de Protection Internationale de l'Environnement) et de deux élus (Président de la Communauté de Montagne Valdigne Mont-Blanc, Syndic de Courmayeur)
- pour le versant suisse : du chef du service économique du Valais (fonctionnaire) qui est le vice-président suisse, du coordinateur (Service du développement économique du Canton du Valais), d'un représentant de l'Etat fédéral (Service de Coopération Transfrontalière, Département Fédéral des Affaires Etrangères), ainsi que deux élus (actuellement les président des communes d'Orsières et de Finhaut).

La liste des observateurs est susceptible d'évoluer, de même pour celle des invités, dont certains peuvent être amenés à prendre la parole pour présenter des actions, interpeler les membres ou encore les informer d'autres initiatives en lien avec la coopération. Les fonctions principales de cette Conférence sont bien évidemment la

discussion des grandes orientations politiques de la coopération et la prise de décision finale.

La CTMB est appuyée par un comité exécutif composé des trois vice-présidents et des trois coordinateurs, ces derniers se réunissent fréquemment pour coordonner les interventions et actions de la coopération transfrontalière. Ce comité exécutif a aussi été appelé commission permanente à une période antérieure. Le secrétariat joue un rôle fondamental dans la gestion et l'organisation quotidienne de la coopération en gérant les agendas et les aspects financiers souvent complexes. La coopération transfrontalière n'ayant pas de personnalité juridique, elle ne dispose pas de compte en son nom propre. Chacune des entités dispose de ressources et contribuent à part égale au fonctionnement du secrétariat et au financement des activités de la coopération. Les contributions s'équilibrent parfois sur plusieurs années en fonction des dépenses engagées par chacune des parties. Pour faire simple, le budget se présente sous la forme d'un tableau à trois colonnes avec les recettes et les dépenses. Un calcul fictif est réalisé pour évaluer ce que chaque partie se doit mutuellement en fonction des sommes versées l'année précédente. Les montants engagés directement représentent cependant qu'une part infime du financement, un peu plus de 110 000 euros par an. Les actions réalisées dans le cadre des projets Interreg font l'objet d'une comptabilité propre à chaque projet qui relève de la responsabilité du chef de file. Dans le cadre du PIT, c'est donc la RAVA qui a assuré toute la gestion financière et comptable.

La figure 16 présentée ci-dessous fait état du fonctionnement de l'Espace Mont-Blanc envisagé en 1997. Le syndicat intercommunal Espace Nature Mont Blanc regroupant les communes françaises de l'EMB était la pièce majeure de l'organisation. Les autres communes italiennes ou suisses ne possédaient pas de structures équivalentes et n'étaient donc pas au centre du dispositif. Cela ne signifie pas pour autant que la France contrôlait toute la gouvernance transfrontalière, mais il est indéniable qu'elle jouissait d'un leadership certain dans la gestion des projets. Les partenaires et acteurs italiens et suisses étaient représentés dans la CTMB, au sein de la commission permanente et bien évidemment dans les groupes de travail.

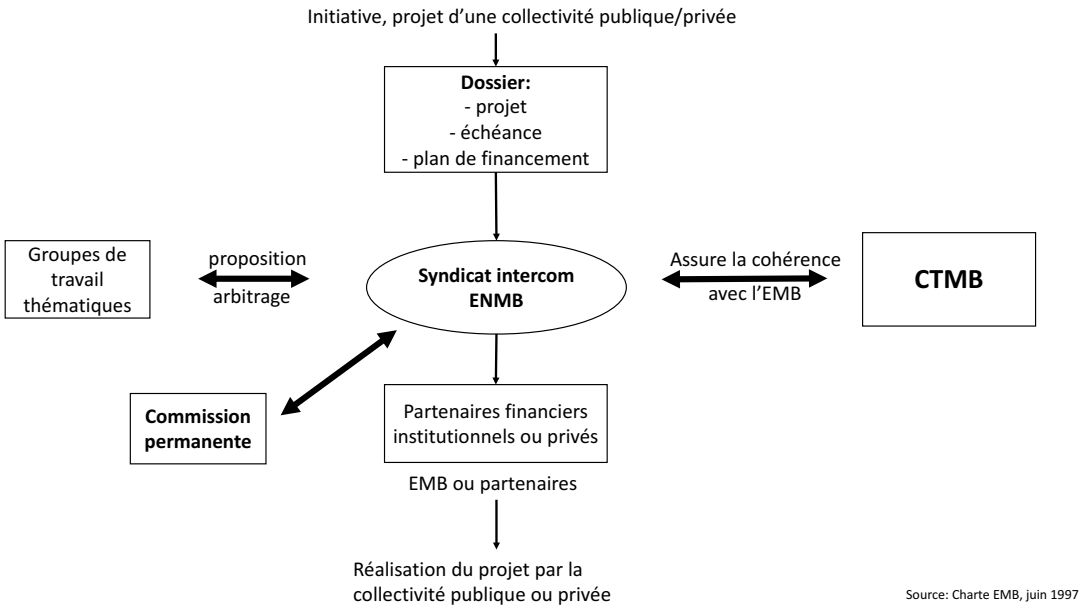


Figure 16 : Gouvernance de l'EMB en 1997, d'après la Charte de l'EMB de juin 1997

L'informalité, en partie liée au statut institutionnel non reconnu par le droit, est une opportunité pour l'Espace Mont-Blanc. Cela lui a permis, récemment, de faire évoluer la composition de la CTMB en passant d'un à deux représentants pour les communes pour chaque entité et ainsi d'élargir son périmètre aux communes de la Valdigne. Cette absence de formalisation de la gouvernance est aussi une gageure d'adaptabilité. En effet, la gouvernance présentée ci-dessus est bien différente de celle connue pendant la durée du PIT (cf figure 17 ci-dessous). La CTMB et le comité exécutif restent inchangés, excepté pour la régularité des réunions. La coordination a occupé une place prépondérante, d'une certaine façon le versant italien a pris le leadership.

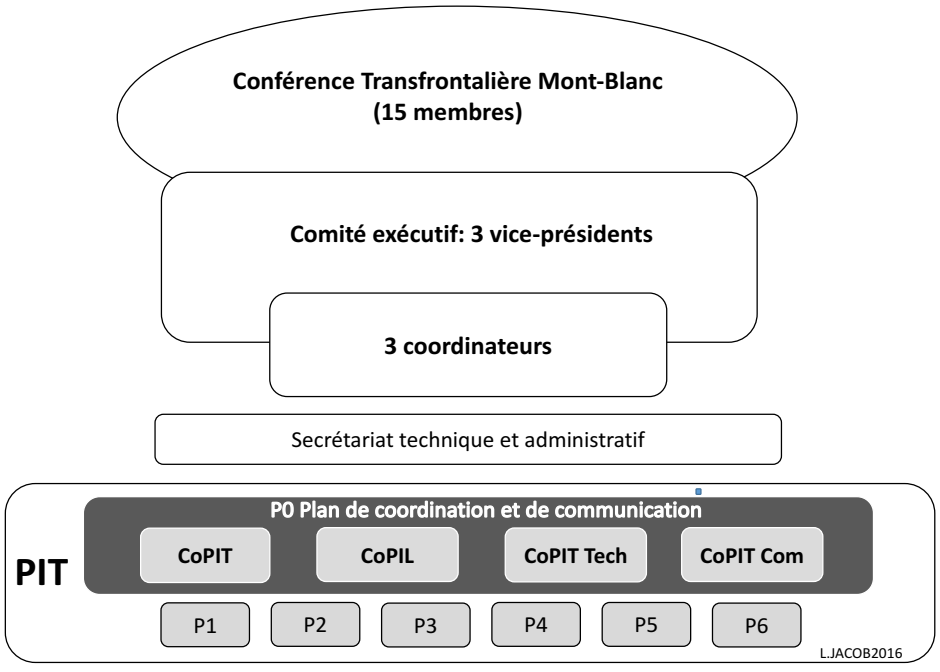


Figure 17 : Gouvernance de l'EMB pendant la réalisation du PIT (2010)

A partir de 2013, soit la fin du PIT, la gouvernance transfrontalière a repris une forme plus traditionnelle en reposant sur la coordination, le comité exécutif et plusieurs groupes de travail en charge de l'élaboration des futurs projets de la programmation 2014-2020. Pendant cette période qualifiée de transition, trois projets simples ont été menés par l'Espace Mont-Blanc selon les modalités de suivi habituelles définies par le chef de file en lien avec les coordinateurs et le secrétariat technique.

3.1.b La reconnaissance juridique : un graal ?

De très nombreuses tentatives de structuration juridique sont restées vaines depuis la création de l'Espace Mont-Blanc. Pourtant les pistes explorées et les propositions ne manquaient pas. A la question souvent posée : la présence de la Suisse, non membre de l'Union européenne, constitue-t-elle un obstacle à une l'obtention de la personnalité juridique ?, la réponse est fermement négative, car initialement l'Union européenne n'était que peu intéressée par ces questions. En outre, la Suisse participe aux programmes Interreg France-Suisse. En Novembre 1994, les trois ministres de l'environnement réunis à Genève demandent à la CTMB « de jeter les bases d'un texte fondateur afin d'assurer la pérennité et la cohérence du projet Espace Mont-Blanc et faciliter le financement de ses travaux et actions »[188].

Initialement, la structuration juridique était conçue comme un gage de pérennité de la coopération transfrontalière. Au cours des deux années suivantes, plusieurs versions de textes fondateurs sont proposées mais ne sont pas adoptées. Cette question primordiale est discutée à l'occasion de chaque rencontre tripartite, le Canton du Valais est chargé de proposer des solutions. Le versant suisse est dès l'origine moteur des réflexions en faveur de la structuration juridique de la coopération transfrontalière. Cependant à cette époque, aucune solution juridique ne peut satisfaire les besoins d'une coopération transfrontalière tripartite. La boite à outils est vide, l'Espace Mont-Blanc, comme les autres coopérations transfrontalières doivent bricoler pour exister et mener à bien leurs projets.

Une étape importante est franchie, en 2005, avec la remise des travaux italiens de l'EURAC[189] relatifs aux nouvelles formes de coopération transfrontalière [190]. Cette

---

[188] Extrait du rappel inclus dans le projet de texte fondateur proposé par la CTMB en aout 1996, auteur TRANSVERVAL.

[189] EURAC (The European Academy of Bozen/Bolzano) est groupe privé de recherche sur les Alpes basé à Bolzano.

[190] FODELLA A. (coordinateur), AVOLIO G., PERTILE M., Création de nouvelles formes de

recherche a permis de démontrer les avantages d'une institutionnalisation en termes de capacité d'agir, d'autonomie financière, liés à l'acquisition de la personnalité juridique. Ensuite elle a proposé et analysé les options qui permettaient d'aboutir à ce résultat en mettant en lumière les points de blocage et les moyens de les surmonter. De son côté, la France a commandé une étude à la Mission Opérationnelle Transfrontalière. Dans la même dynamique, le Canton du Valais aidé par le service fédéral de la coopération transfrontalière de Berne a, la même année, proposé des textes juridiques (convention et statuts) permettant la création d'un Groupement Européen de Coopération Transfrontalière (GLCT) franco-suisse accompagné d'une convention de coopération entre ce dernier et la Vallée d'Aoste. L'Italie n'ayant pas ratifié les protocoles additionnels de la Convention de Madrid sur lesquels reposait l'accord, il était impossible de créer un GLCT franco-italo-suisse, ce qui eût été la meilleure option mais aussi la plus simple. Cette démarche est restée sans suite, sans doute parce que le spectre d'un nouvel outil issu de l'Union européenne se dessinait : le Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT), qui est proposé par un règlement européen de 2006.

Les discussions relatives à l'institutionnalisation désignée par les acteurs comme étant le « contenant » de la coopération laissent place à celles sur le « contenu » c'est-à-dire la définition d'un projet pour le territoire et d'un programme d'actions. Alors que la réalisation du PIT est entamée, les élus et techniciens savent qu'il est temps de réfléchir à la suite. Cette suite envisagée comme pour Alpi Marittime-Mercantour est l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière avec la création d'un GECT. Lors de la Conférence Transfrontalière Mont-Blanc du 15 juin 2010, la décision est donc officiellement entérinée de travailler à la création d'un Groupement Européen de Coopération Territoriale et de mettre ce point à l'ordre du jour de la prochaine Conférence. J'ai donc travaillé sur le sujet pendant mon stage de fin d'étude de Master de droit de la montagne et j'ai fait des propositions de statuts et conventions, tout en soulignant que certains aspects relevant de choix politiques devaient être débattus préalablement. Cependant le sujet n'a pas été abordé directement à l'occasion de la CTMB suivante le 29 juin 2011. Le procès-verbal relate parfaitement l'état d'esprit des acteurs *« il s'agit de développer une approche pragmatique privilégiant le contenu avec soit la continuation d'actions déjà entreprises et d'autres nouvelles »*. L'Espace Mont-Blanc opère un nouveau rétropédalage politique en privilégiant une nouvelle fois le contenu au contenant. En 2013, La CTMB du 14 mars à Finhaut est l'occasion de relancer le projet de GECT avec une note explicative détaillant les trois phases conduisant à la création du GECT, mais la première phase n'a pas été achevée. L'historique et les résultats obtenus plaident en faveur d'un discours qui pencherait

coopération transfrontalière au niveau sous-étatique pour le développement durable du territoire.

vers la non-nécessité d'une structuration juridique pourtant défendue quasi-unanimement par tous les acteurs interrogés dans les entretiens.

La visibilité et la pérennité de la coopération Espace Mont-Blanc sont les deux principaux arguments avancés par les élus en faveur de la création d'un GECT. En revanche du côté des techniciens, l'argument de la simplification de la gestion quotidienne prédomine. A cela s'ajoute l'argument de la visibilité auprès de la population locale mais aussi le positionnement par rapport aux autres coopérations d'échelons supérieurs. Les arguments de visibilité et de pérennisation sont aussi défendus dans le Valais, qui au lendemain de la votation sur l'initiative populaire « contre l'immigration de masse » acceptée par le peuple et les cantons le 9 février 2014[191], se réveillait abasourdi et craignait une possible (mais très improbable) remise en cause des coopérations transfrontalières. Si officiellement, on n'aborde plus la question du GECT, officieusement on continue d'y réfléchir sérieusement comme en témoigne la commande d'une assistance auprès de la MOT, qui a rendu un rapport en 2013[192] ainsi que le discours des élus et techniciens rencontrés. La coopération transfrontalière est une affaire de négociations formelles et informelles, que nous développerons dans le point suivant (3.3).

3.2 Alpi Marittime-Mercantour : une coopération institutionnelle limitée thématiquement

Initialement, Alpi Marittime-Mercantour était une coopération délimitée spatialement et thématiquement. Les acteurs impliqués directement dans la coopération transfrontalière institutionnelle sont clairement identifiés et n'ont pas grandement évolué depuis l'origine jusqu'à la création du GECT nommé « Parc européen / Parco europeo Alpi Marittime Mercantour », le 23 mai 2013. La gouvernance institutionnelle de la coopération transfrontalière entre les deux parcs est très limitée. Cependant, l'extension du périmètre spatial et thématique devrait aboutir à l'émergence de nouvelles formes de gouvernance.

[191] L'initiative populaire l'initiative de l'UDC « contre l'immigration de masse » a été accepté à une très courte majorité (50,34% de oui). Hormis le Jura bernois, les cantons romands ont tous refusé le texte. Source : gifrance/info/suisse/5597512-les-suisses-acceptent-l-initiative-de-l-udc-contre-l-immigration-de-masse.html, publié le 09 février 2014 - Modifié le 17 février 2014, consulté en octobre 2016.

[192] Assistance à maitrise d'ouvrage portant sur l'appui juridique et technique à la constitution du Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) ESPACE MONT BLANC, 15.01.2013.

3.2.a Une gouvernance institutionnelle très restreinte

Comme le disait Christine Michiels, déléguée du directeur du PNM et cheffe du service de communication, présente au parc depuis plus de 15 ans, la coopération transfrontalière *« très pragmatique »* au départ reposant sur l'idée que les espèces animales ne connaissent pas les frontières humaines, s'est progressivement étendue par *« effet d'entrainement »*. La charte de jumelage de 1998 ne crée pas de structure mais prévoit la mise en place d'une nouvelle structure et d'une politique commune entre les deux parcs. Elle ouvre la coopération aux thématiques de l'éducation à l'environnement et au développement durable. La Charte européenne du tourisme en 2004 permettra d'élargir plus encore la coopération. Ces ouvertures vont de pair avec une augmentation du nombre des acteurs impliqués dans des comités ad hoc. L'axe 1 du plan d'action de 2006 était consacré à la formalisation de la coopération transfrontalière. Le nom du grand projet « l'espace Mercantour Alpi Marittime » n'est pas sans rappeler celui de l'Espace Mont-Blanc, qui peut être considéré comme un modèle de coopération transfrontalière montagnarde. Il prévoyait la rédaction et l'adoption d'une Convention de coopération transfrontalière Mercantour-Alpi Marittime, l'élargissement de la coopération avec l'adhésion d'autres partenaires, la mise en place d'un comité de pilotage et de plusieurs groupes de travail opérationnels avec une implication renforcée du personnel des parcs. Cette évolution sera partiellement atteinte avec la création du GECT en 2013. Les statuts prévoient comme gouvernance : un président, un directeur et une assemblée. La direction est assurée alternativement par l'un des directeurs des deux parcs pour trois ans. Celui qui n'est pas directeur est Président du GECT. L'assemblée représente l'ensemble des membres du groupement qui désignent trois représentants (article 11 Statuts GECT) parmi lesquels figurent le Président du conseil d'administration de l'établissement public du Parc national du Mercantour et le Président directorial de l'établissement public du Parco naturale Alpi Marittime. Il reste donc deux places pour chaque versant, ce qui est peu. Les attributions de l'assemblée sont très classiques (adoption de la stratégie, vote du budget, du programme et du rapport d'activité, modification des statuts…). La composition très restreinte de l'assemblée laisse penser qu'elle n'aura que peu de pouvoir effectif. Initialement les autres membres désignés n'étaient autre que le vice-président du parc italien et le syndic de la commune de Brigue Alta pour la partie italienne, du maire de Breil-sur-Roya (jusqu'en 2014) et du maire de Lauzet-sur-Ubaye (commune non membre du parc du Mercantour) qui était aussi vice-président du département des Alpes de Haute-Provence. La constitution d'une assemblée est une

obligation réglementaire[193], dont les parcs auraient sans doute voulu faire fi au vu de la composition restreinte et de la qualité des membres. En effet, ceux-ci sont aussi membres des conseils d'administration des Parcs. Ainsi, l'assemblée fait office de doublon transfrontalier et ne comprend aucun membre de la société civile et ne laisse place à aucune voix possiblement dissidente.

Néanmoins la composition de l'assemblée répond parfaitement à la volonté exprimée depuis la Charte de jumelage, de rapprochement progressif de la gestion des parcs pour aller vers une institution unique dotée de la personnalité juridique afin de disposer d'une plus grande indépendance dans la prise de décision. Néanmoins, la perspective d'une direction unique conjointe n'est absolument pas envisageable, tout du moins du côté français. L'institution parc national reste sous le contrôle du ministère en charge de l'environnement, ce qui pourrait constituer une limite au processus de coopération. Si les deux parcs n'en sont clairement pas encore au stade de la fusion, cette limite se fait sentir au quotidien. Il est par exemple impossible d'adopter une signalétique commune pour les itinéraires de randonnée, car la réglementation française commune à l'ensemble des parcs nationaux français s'impose et ne peut être substituée par une autre commune aux deux parcs.

3.2.b La « coopération parc » et le « reste » du territoire

La coopération transfrontalière malgré son élargissement progressif n'embrasse pas l'ensemble des thématiques de coopération pour répondre aux problématiques des habitants des espaces frontaliers, ni même à celles potentiellement finançables dans le cadre de la politique de cohésion européenne. En effet, l'article 4 des Statuts du GECT stipule que celui-ci *« conduit des projets dans le champ des compétences de ses membres […] Le GECT traite spécifiquement de la gestion de projets dans les domaines suivants : suivi scientifique et protection de la biodiversité, restauration et valorisation des paysages naturels et culturels, sensibilisation, éducation à l'environnement, mobilité douce, agriculture et tourisme durable ».* Le GECT a aussi été conçu pour porter le projet d'inscription *« d'un bien commun au Parco naturale Alpi Marittime et au Parc national du Mercantour sur la liste du Patrimoine Mondial de l'Humanité, sous l'égide de l'Unesco » ».* Par anticipation, il a aussi été prévu que le GECT puisse être *« désigné comme institution garante de la gestion, la surveillance*

[193] Article 10 du Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) [Journal officiel L 210 du 31.7.2006], modifié par le Règlement (UE) n ° 1302/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013.

et la préservation des biens communs du patrimoine mondial et réaliser toute action pour remplir ce rôle ».

Plusieurs autres projets déjà mentionnés dans les précédents chapitres ont été menés dans ce périmètre par différents types d'acteurs (élus, associations, professionnels) sur des thématiques culturelles, économiques. La santé et les transports sont deux questions qui préoccupent particulièrement les élus des communes proches des cols de Tende et de Larche. Cependant, ces projets ne sont que des projets simples et ne sont donc pas coordonnés ou chapotés par une institution. Le schéma ci-dessous illustre le défaut de coordination des acteurs pour les thématiques autres que celles traitées par les parcs, qui sont contraints de traiter directement avec l'organisation du programme Alcotra. L'absence de coordination a pour conséquence la juxtaposition de projets et un manque d'intégration de ceux-ci dans des politiques publiques. Le territoire n'est donc pas envisagé globalement.

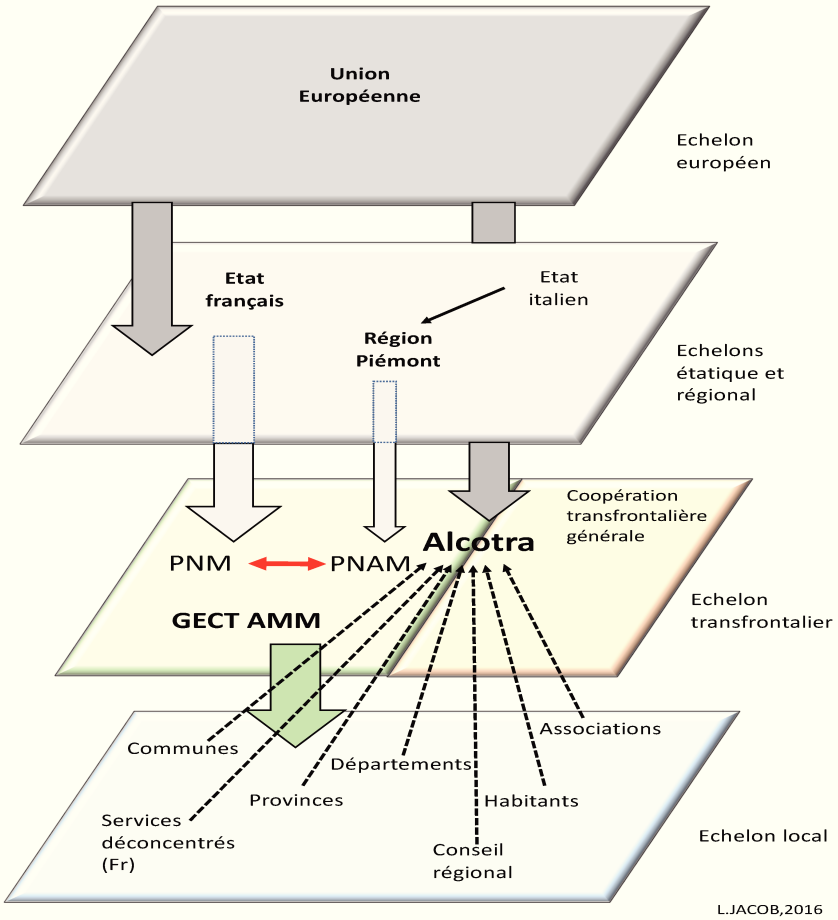


Figure 18 : Gouvernance transfrontalière sur le territoire couvert par AMM

Ce schéma illustre aussi le poids écrasant du top-down sur l'échelon transfrontalier, qui en comparaison avec l'Espace Mont-Blanc est sans commune mesure. L'action des Parcs est fortement dépendante des législations et politiques environnementales de l'Etat français, moins de l'Etat italien que de la région Piémont compétente en la matière. Ensuite, l'Union européenne est aussi à l'origine de nombreuses normes et

mesures de protection en matière environnementale et surtout elle définit la politique de cohésion dans laquelle s'inscrit la coopération transfrontalière.

3.3 Les relations informelles comme socle du transfrontalier

L'existence d'une sphère informelle dans la coopération transfrontalière est une quasi-évidence du fait même des liens de proximité historiques entre les acteurs. Cependant la formalisation des relations par le biais d'une institution, reconnue ou non juridiquement implique une différenciation entre deux sphères l'une formelle, codifiée ou normée et la seconde informelle plutôt négociée. Les acteurs se croisent dans l'une et l'autre mais aussi en dehors du contexte transfrontalier en particulier dans les contextes nationaux. Dès lors « deux niveaux de gouvernance » (Dyer et Singh 1998) ou plus exactement deux types de gouvernance coexistent: la gouvernance formelle et normative et la gouvernance informelle. La gouvernance formelle est bien évidemment le lieu des prises de décision qui engagent la coopération ; il s'agit de l'assemblée du GECT ou la CTMB. C'est aussi dans ces instances que des règlements ou des normes peuvent être votées. La gouvernance informelle correspond à la face cachée de la coopération transfrontalière. Selon Harsh (2012), la gouvernance informelle se réfèrerait à un processus de prise de décision non codifiée, non gouvernementale et non-sanctionnée. Cette définition a été posée dans le cadre des ONG, mais dans le contexte transfrontalier, ces caractéristiques semblent aussi se vérifier. La présence d'une sphère formelle permet de confirmer et valider définitivement la décision prise dans un cadre informel, par exemple celui de la cellule de coordination ou encore de la coordination restreinte. Le processus informel est directement influencé par des contraintes sociales (Brie et Stölting 2012) mais surtout par des contraintes juridiques propres à chaque système juridique. Si le rôle et l'implication des élus sont variables au sein de chaque coopération transfrontalière, ces deux paramètres ne dépendent pas uniquement de leur bon vouloir, c'est à dire de leurs intérêts personnels ou de leur rapport à la frontière. En effet, leur capacité d'agir est conditionnée par leurs pouvoirs, qui sont très différents d'un Etat à l'autre et d'un échelon à l'autre. De fait, l'organisation politique de chaque Etat a des incidences sur la gouvernance transfrontalière. Comme cela a été précisé dans le chapitre précédent, les différents échelons territoriaux ne possèdent pas des compétences similaires. Par conséquent, trouver le bon interlocuteur, c'est-à-dire celui qui dispose des compétences pour pouvoir engager la collectivité dans un projet est parfois chose délicate. Par exemple, les vice-présidents de l'Espace Mont-Blanc n'ont pas la même qualité, ni les mêmes pouvoirs. En France, il s'agit d'un élu local, alors qu'en Italie c'est l'assesseur au territoire et à l'environnement donc un élu régional qui est compétent dans ces deux champs. En Suisse, ce poste n'est pas occupé par un élu mais par un chef du service économique du Canton Valais. Dès lors la gouvernance informelle prend toute son importance pour pallier les complications résultantes de la fragmentation du pouvoir au sein d'une multitude de structures locales (Pongy 1997). Cette fragmentation est particulière observée en France et dans une moindre mesure en Italie. Cette gouvernance informelle s'exerce en transfrontalier mais aussi au sein de chaque entité.

Ses caractéristiques sont similaires c'est à dire multi-niveaux et multi-acteurs afin de coordonner l'ensemble des acteurs privés et publics, dont le nombre a considérablement augmenté avec la contractualisation des politiques publiques développée en France. Nous reviendrons sur ces aspects dans la deuxième partie de la thèse.

La gouvernance transfrontalière est particulièrement dépendante des calendriers électoraux de chaque entité, ce qui a pour conséquence première de retarder la prise de décision formelle, mais nécessite corolairement des négociations informelles pour gérer la continuité des dossiers. En 2011, j'ai par exemple assisté à une réunion informelle en Vallée d'Aoste dont l'objectif était de sensibiliser des élus régionaux à l'action transfrontalière. De même, les vice-présidents ont adressé, à cette même période, un courrier au Président de la RAVA (Augusto Rollandin), avec l'intention de lui rappeler l'intérêt de la coopération transfrontalière Espace Mont-Blanc pour la Région et la volonté de l'encourager à défendre la création d'un GECT auprès de l'Etat central à Rome.

Il arrive parfois que la dimension informelle des relations inter-organisationnelles supplante les arrangements contractuels et/ou formel (Chabault 2007). C'est exactement le cas dans le Mercantour, avec les communes qui n'ont pas adhéré à la Charte du parc. Théoriquement, elles ne peuvent plus bénéficier du soutien du parc, ni être support d'actions transfrontalières portées par la coopération des parcs pour la partie de leur commune située dans l'aire optimale d'adhésion. En réalité, le parc a bien tenté d'avancer cet argument notamment à Tende, qui est le siège du GECT, pour faire pression, en vain. Ce raisonnement limitatif et contre-productif pour les communes et le parc a été finalement abandonné puisque l'article 3 des Statuts du GECT prévoit que *« le territoire sur lequel le Groupement peut exécuter ses missions est celui de ses membres. Le Groupement peut également réaliser des actions sur le territoire de communes assurant une continuité avec le territoire des deux parcs ou faisant partie du même groupement de communes après accord des communes concernées ».*

La RAVA comme nous l'avons dit a été moteur dans la coordination du PIT. Le service coopération territoriale du bureau de l'Europe et de la représentation Bruxelles de la RAVA a joué un rôle particulièrement important, mais pas uniquement dans le monitoring et l'accompagnement des projets, qui était sa vocation première. Le bureau est observateur à la CTMB et il a été convoqué au comité exécutif de l'EMB sur des points précis, notamment la programmation INTERREG. Les questions étaient davantage techniques (suivi administratif et financier des projets) que politiques sur la mise en œuvre stratégique du PIT EMB. Le bureau a donc un double rôle : formellement technique et informellement stratégique. Le rôle dans la gouvernance est considéré par les fonctionnaires comme *« marginal et secondaire »*. L'informalité se glisse encore plus loin, y compris dans liens entre les différents sous-systèmes. L'un des fonctionnaires de ce bureau était auparavant salarié du secrétariat technique conjoint du programme Alcotra (STC), dans ce cadre-ci il a présenté la démarche du

PIT, avant d'assurer l'assistance technique du PIT EMB. Ce changement de casquette était évidemment gagnant pour l'EMB, qui pouvait ainsi s'assurer de remplir parfaitement toutes les conditions fixées par le programme avec l'assistance d'un de ses rédacteurs.

Les relations informelles sont partout et pas uniquement dans le système institutionnel. Cependant, leur rôle semble davantage prépondérant ici même s'il est extrêmement délicat à saisir et à en rendre compte. Ces échanges informels sont deux de ordres, soit ils sont assumés mais non institutionnalisés, dans ce cas, il peut y avoir des comptes rendus, soit ils relèvent de relations interpersonnelles entre acteurs. Dans ce cas, à moins d'en être directement témoin ou que les personnes concernées évoquent ouvertement ces liens informels, on ne peut que les soupçonner. Dans un cas comme dans l'autre, cela nécessite d'avoir la confiance des acteurs concernés et une bonne connaissance préalable du sujet pour saisir les sous-entendus, les non-dits et parfois interpréter correctement les silences.

4. Le sous-système « gestion de programme » : le multi-niveau de l'Europe au local.

Le programme Alcotra 2007-2013 est le 4e programme Interreg mené sur la frontière franco-italienne. Approuvé, le 29 novembre 2007 par la Commission européenne, il dispose d'une enveloppe financière d'environ 237.5 millions d'euros, dont 149.7 millions d'euros à la charge du FEDER[194]. Grande nouveauté de cette programmation, la mise en œuvre de 6 grands projets stratégiques et de 7 Plans Intégrés Transfrontaliers en plus des projets simples. L'origine et la répartition des financements des projets est particulièrement intéressante car elle donne une idée des partenaires et de leur poids.

[194] Source : http://www.interreg-alcotra.org/2007-2013/?pg= (consulté pour la dernière fois en octobre 2016)

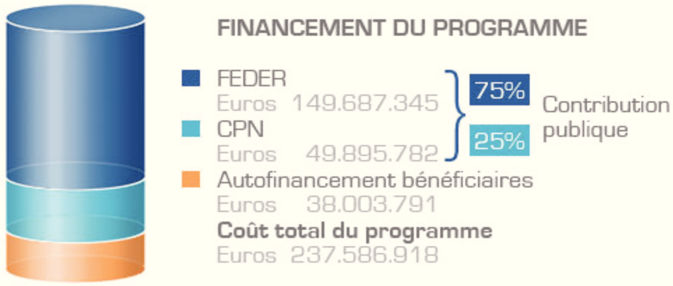


Figure 19 : Financement du programme Alcotra IV (source : Alcotra, site internet[195])

La part d'autofinancement des projets est très faible, puisqu'elle est comprise entre 10 et 30% en fonction des mesures. La contribution publique se répartie entre le FEDER et les contreparties publiques nationales, qui proviennent directement de l'Etat en Italie (guichet unique) et de multiples cofinanceurs en France. Les régions PACA et RA sont les premières cofinanceuses devant les départements, les communes et groupements de communes.

La gestion du programme est assurée par l'Autorité de Gestion (AdG) qui est en fait la Région Piémont basée à Turin en Italie et Secrétariat Technique Conjoint (STC) basé à Menton en France. L'autorité nationale française est le SGAR PACA. Les partenaires du programme sont les Régions italiennes (Region Autonome Vallée d'Aoste, Ligurie et Piémont) et les Provinces (Turin, Cuneo, Imperia) pour la partie italienne. En France, le nombre de partenaires est bien plus important, du fait de l'organisation territoriale complexe. Sont donc partenaires : les préfectures de région (PACA et RA), les sous-préfectures de département (Savoie, Haute-Savoie, Alpes de Haute-Provence et Alpes Maritimes), les Conseils régionaux (PACA et RA), les Conseil généraux (Savoie, Haute-Savoie, Alpes de Haute-Provence et Alpes Maritimes). Tous ces partenaires sont représentés dans le Comité de Suivi du programme, qui est l'instance politique de l'organisation.

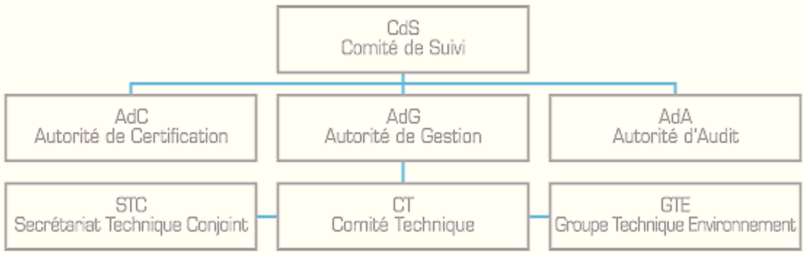


Figure 20 : Organisation du programme Alcotra IV (source : PO Alcotra, octobre 2007)

[195] http://www.interreg-alcotra.org/2007-2013/?pg=dotazione_finanziaria

4.1 La gestion du programme Alcotra IV

Le cycle de vie des programmes européens pourrait se résumer de la façon suivante : « Programmer, réaliser, contrôler et certifier… et recommencer ». Chaque programmation est suivie d'une phase de creux correspondant à la définition du nouveau programme et à l'achèvement de l'ancien. C'est donc dans le « creux de la vague (de l'automne 2013 au printemps 2014), que j'ai enquêté auprès des différents partenaires[196] afin de comprendre concrètement le fonctionnement du programme et le suivi d'un projet du point de vue du programme. Ces informations ont été croisées avec le document de programmation qui est très précis, mais surtout avec celles obtenues de la part des porteurs de projets ainsi qu'avec mes observations réalisées pendant mon stage en 2010 à l'Espace Mont-Blanc.

4.1.a Autorité de Gestion, Secrétariat Technique Conjoint, Animateurs : qui fait quoi ?

L'Autorité de Gestion : l'interlocuteur de l'Union européenne

Formellement l'autorité de gestion est responsable de l'efficacité et de la régularité de la gestion et de la mise en œuvre du programme. C'est donc à la Région Piémont que revenait jusqu'à la 4e programmation la responsabilité de la bonne exécution administrative et financière du programme vis-à-vis de la Commission européenne. Ses missions principales sont l'établissement et l'application des documents dérivant du document opérationnel concernant la mise en œuvre (DOMO), la gestion et le suivi du programme ainsi que les modalités de présentation, d'instruction, de suivi et les critères de sélection des projets. L'Autorité de Gestion a aussi la responsabilité d'établir et de présenter à la Commission européenne les rapports annuels et le rapport final d'exécution du Programme, après validation du Comité de suivi.
La Région Piémont est aussi l'autorité d'audit et l'autorité de certification, aux sens des articles 59 et suivants du Règlement CE 1083/2006 et de l'article 14 du Règlement 1080/2006. Elle reçoit les versements de la Commission européenne et reverse les fonds aux bénéficiaires.

[196] Entretiens semi-directifs auprès des chargés de mission PACA et RA, du SGAR PACA, de la sous-préfecture de Bonneville (Haute-Savoie), de Barcelonnette (Alpes de Haute-Provence), du STC de Menton, du département des affaires européennes de la RAVA, du service Europe du Département de la Haute-Savoie, d'un animateur français du programme Alcotra.

Le Comité de suivi est une sorte d'instance politique placée sous la direction de l'autorité de gestion. Il donne son avis sur « l'ensemble des documents dérivant du programme opérationnel concernant la mise en œuvre, la gestion et le suivi du Programme ainsi que les modalités de présentation, d'instruction, de suivi et les critères de sélection des projets ».

Le « STC » comme point de contact officiel du programme

Le secrétariat technique conjoint, bien qu'instance de gouvernance de second plan placé derrière l'autorité de gestion, occupe une place de premier plan pour les partenaires et les porteurs de projet. Composé de neuf salariés binationaux provenant d'administrations nationales et régionales, le STC comme tous l'appelle, est le *« bras opérationnel de l'autorité de gestion »*. Il est en charge de la gestion au quotidien de cette machine complexe. Le programme lui attribue formellement les tâches suivantes :

- assiste les Autorités de gestion et d'Audit, ainsi que le Comité de suivi et le Comité technique (préparation des documents pour les réunions, pour la programmation, rapports annuels…) ;
- effectue l'instruction d'admissibilité et de cohérence avec le Programme des projets présentés ;
- met au point pour l'AdG un système informatisé pour la collecte, l'exploitation et la transmission des données concernant les opérations ;
- effectue le suivi administratif, financier et physique ;
- coordonne les activités d'information et d'animation territoriale ;
- assure l'assistance technique nécessaire pour la mise en œuvre du Programme ;
- participe aux activités de communication et de publicité.

L'activité principale en dehors de l'instruction des dossiers partagés (vérification de l'éligibilité, du caractère transfrontalier, de la cohérence avec les lignes directrices du programme), est le monitoring des dossiers et la préparation pour l'autorité de certification. C'est un appui à l'autorité d'audit. Le STC fait la synthèse et un suivi financier global du programme et en fonction de l'avancée fait des propositions pour mettre l'accent sur certains points. En revanche, l'activité d'information et d'animation a été déléguée aux partenaires faute de moyens financiers pour l'assurer. Le STC a été l'interlocuteur privilégié pour les PIT et les projets stratégiques, alors que les porteurs de projets simples se sont tournées vers l'animation dans leur région.

Le Réseau d'animation locale : l'interface avec les porteurs de projet

En France, l'animation est assurée par deux animateurs, l'un basé à Gap pour la région PACA et l'autre à Chambéry pour RA. En Italie, la mission est effectuée par les provinces d'Imperia, de Cuneo et de Turin, le service des affaires européennes de la RAVA. Les animateurs italiens font l'instruction des projets qu'ils animent, ce qui n'est absolument pas le cas en France.

Leur rôle est d'aider plus spécifiquement les porteurs sur le terrain, dans le montage des opérations mais aussi en phase de réalisation. L'animateur ne joue pas exactement le même rôle dans les deux Etats. Son positionnement est ambigu car il n'est pas le point de contact officiel du programme. Il ne s'agit pas d'une aide officielle. L'animateur est le *« bout de chaîne »* du programme considère l'un des animateurs français rencontré. L'aide apportée par les animateurs est d'abord administrative, méthodologique, parfois juridique, souvent technique. Ce sont aussi des conseils en matière d'ingénierie financière au moment de la certification des dépenses car les remboursements des frais sont soumis à des règles extrêmement rigoureuses. Au démarrage des projets, l'animateur peut aussi mettre son réseau transfrontalier au service des porteurs de projets pour trouver un partenaire de l'autre côté de la frontière. Ce rôle n'est possible que si la personne concernée possède déjà ce réseau, c'est une limite lorsque le rôle est assumé par une personne seule et non un service comme en Italie et surtout lorsque la personne recrutée est soit novice dans la coopération transfrontalière ou alors n'a pas au moment du recrutement de connaissance du territoire transfrontalier. Ce poste est pourtant clé puisqu'il constitue une interface entre le programme et les futurs porteurs de projets, puis un interlocuteur privilégié au cours du projet.

4.1.b Cycle de vie du projet

La présentation interactive du cycle de vie des projets Alcotra proposée sur le site internet[197] d'Alcotra V (2014-2020) est complète et présente de façon claire les différentes étapes clés auxquelles seront confrontés les porteurs de projets appelé « bénéficiaires ». Le cycle de vie est le même que pour la présentation précédente, que nous présentons ici.

[197] http://www.interreg-alcotra.eu/fr/deposer-mon-projet/le-cycle-de-vie-dun-projet#detail (consulté en octobre 2016).

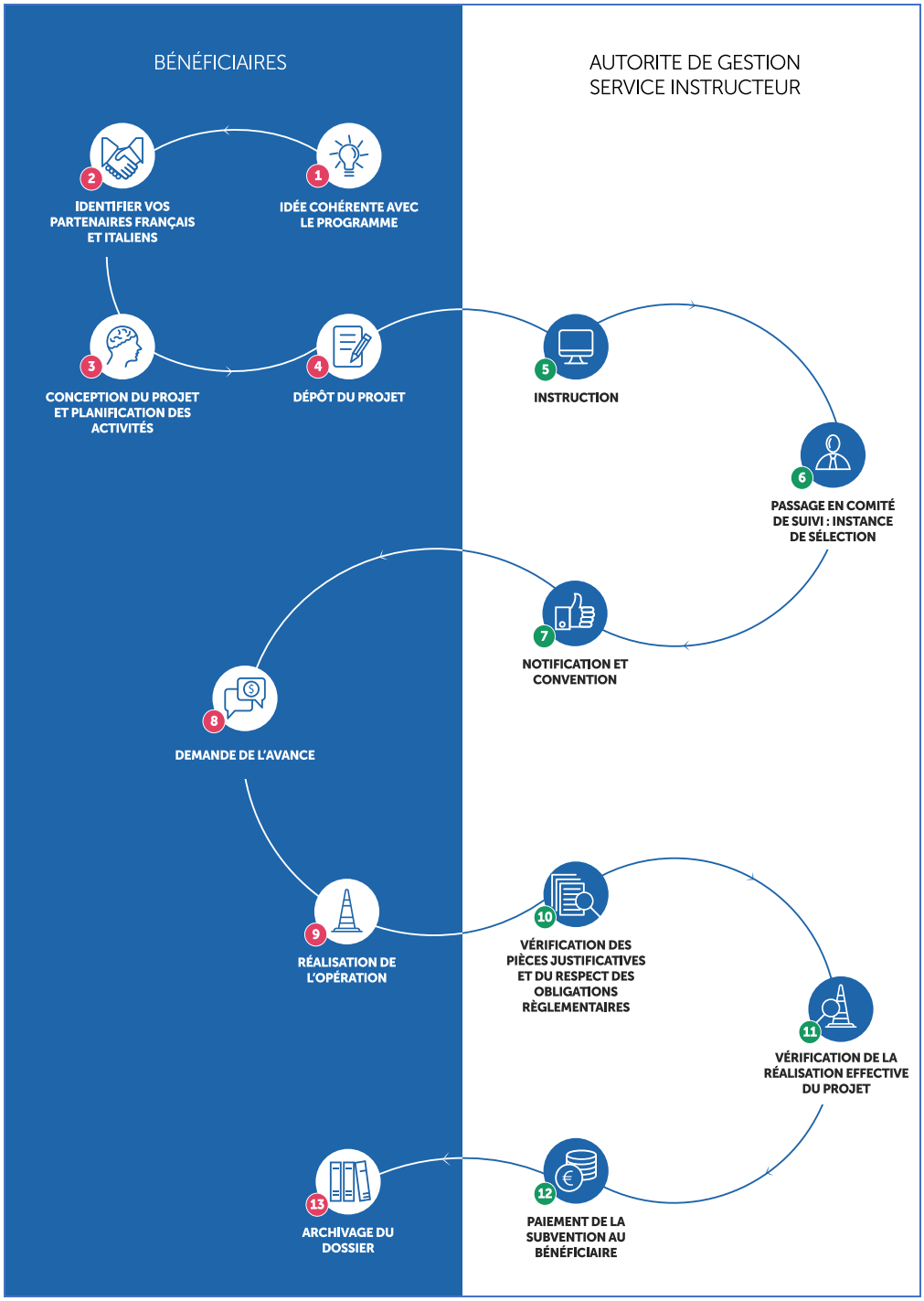


Figure 21 : Cycle de vie des projets Alcotra (source : site internet Alcotra V[198])

La première phase est une phase préparatoire qui se conclut par le dépôt du projet. Dans cette phase, le point de contact devrait être le STC, mais en réalité, le futur

198 http://www.interreg-alcotra.eu/fr/deposer-mon-projet/le-cycle-de-vie-dun-projet (consulté en novembre 2016).

porteur se tourne vers son animateur régional en France ou vers les services administratifs dans chaque service Europe en Italie. Le porteur italien voit son cheminement simplifié dans la mesure où la logique de guichet unique lui permet de déposer un seul dossier de financement valable pour Alcotra et les contreparties nationales. Cela simplifie aussi la procédure d'instruction par le service compétent. Le porteur français, lui doit déposer autant de dossiers que de demandes co-financement auprès de chaque collectivité.

Seconde phase, le STC reçoit le dossier, il opère un rapide contrôle (vérification de l'éligibilité, du caractère transfrontalier, de la cohérence avec les lignes directrices du programme) et émet un avis non formalisé. Ensuite, le dossier est envoyé aux services instructeurs. En France, cette étape d'instruction est relativement complexe compte tenu de l'organisation des collectivités locales et de leurs compétences.

L'autorité nationale du programme Alcotra pour la France étant le Secrétariat Général pour les Affaires Régionales (SGAR) PACA, service déconcentré de l'Etat, il a la responsabilité de l'instruction des projets. Les sous-préfectures désignent dans un premier temps un service instructeur spécialisé (service déconcentré de l'Etat) qui doit faire l'analyse du projet et se prononcer sur sa viabilité au regard des critères prédéfinis dans le programme Alcotra, mais aussi au regard des politiques publiques territoriales développées. La sous-préfecture envoie le dossier aux services financiers et fiscaux pour avis. Parallèlement les services des départements et des régions instruisent les projets pour les demandes de co-financement. Ces cofinancements sont directement pris sur des lignes budgétaires spécifiques en fonction du domaine du projet, il n'existe pas de ligne dédiée à la coopération transfrontalière.
Après expertise par les autorités nationales françaises et italiennes, le dossier est examiné en comité technique et *in fine* la décision finale revient au comité de suivi.

Suivent une phase de réalisation des projets et puis une phase administrative de contrôle rigoureux des justificatifs des dépenses et de réalisation matérielle des actions permettant d'aboutir au remboursement des porteurs ou bénéficiaires. Une avance des fonds peut être faite au démarrage des projets, mais le principe de fonctionnement est celui du remboursement par tranche.

4.1.c Dysfonctionnements

Les entretiens ont mis en évidence un certain nombre d'incohérences, de dysfonctionnements, qui seront illustrés avec des exemples concrets.

La première bizarrerie à soulever est celle de la présence de l'Etat, par le biais d'un service déconcentré en région, en tant qu'autorité nationale du programme de coopération transfrontalière franco-italienne, alors même que celle-ci concerne les collectivités territoriales et non l'Etat. Le SGAR PACA justifie son rôle par un

argument historique, celui de la compétence de l'Etat dans les relations internationales, mais qui a cependant grandement évolué jusqu'à reconnaître le droit aux collectivités locales d'entretenir des rapports avec leurs homologues situées de l'autre côté de la frontière. Deuxième argument avancé, l'Etat n'intervenait que par défaut, les collectivités locales n'ayant pas souhaité prendre part à la gestion du programme. Cet argument est d'autant plus étonnant que les collectivités sont partenaires et cofinancent les projets. Mais cela a changé depuis avec la nouvelle programmation.

Le STC apparaît comme juge et partie, dans la mesure où il est sur le papier le point de contact des futurs bénéficiaires mais aussi la première instance à donner un avis général sur l'éligibilité et surtout le caractère transfrontalier du projet. A sa décharge, certains diront qu'il est le mieux placé, car ses membres ont une solide expérience et maîtrisent le programme dans ses moindres subtilités. D'autres lui reprochent de saborder des projets dès l'origine ou encore d'avoir le dernier mot en comité de suivi. Les partenaires français lui reprochent de ne pas toujours tenir compte des politiques territoriales dans lesquelles le programme devrait pourtant s'inscrire. Dans les Alpes Maritimes, le vice-président en charge du transfrontalier (Gilbert Mary) revendique davantage de pouvoir pour les élus. Selon ses dires *« les projets sont préparés par le STC et les préfectures, ce qui place les élus au second plan »*. Il dénonce aussi la complexité, la technicité et la lenteur du programme, et rappelle qu'il est plus facile de recevoir une subvention du Conseil Général. Cet avis semble en partie partagé dans les Alpes de Haute-Provence et par la Région PACA, qui ont confié leur sentiment d'être relégués au second plan. Leurs propos sont sans équivoque : *« Les régions et départements français sont considérés comme des partenaires de seconde zone, raison pour laquelle le programme ne tourne pas correctement »*, ou encore *« ceux qui décident sont les régions italiennes et le SGAR PACA d'où un certain ras-le-bol, ce qui a mené les élus français à soutenir la candidature de la région Rhône-Alpes pour être autorité de gestion [du nouveau programme] parce qu'il fallait une rupture dans les modalités de gestion du programme »*.

Le projet de maison franco-italienne à Jausiers, non retenu, permettra d'illustrer ce quasi-conflit entre les partenaires français et le programme Alcotra. Cet exemple n'est pas anodin, il a été abordé dans tous les entretiens menés dans l'Ubaye, y compris à la sous-préfecture sans avoir à poser la question, preuve que ce projet transfrontalier leur tenait particulièrement à cœur. Ce projet de créer une maison franco-italienne était porté par la petite commune de Jausiers. Il s'adossait à la maison des produits de pays qui existe déjà dans la commune et reposait aussi sur des échanges culturels historiques avec le Piémont. La commune a l'habitude d'organiser une fête franco-italienne pour mettre à l'honneur les deux pays, en chansons. L'Etat et la Région

PACA s'étaient entendus sur la mise en place d'un contrat de redynamisation sur 5 ans pour compenser le départ du 11e Bataillon de Chasseurs Alpins[199]. Ce projet devait recevoir des financements croisés dans ce cadre car il apportait une contribution au développement de l'économie artisanale de montagne et un peu de développement touristique (agro-tourisme). Le PNM s'y était associé en prévoyant d'aménager un espace d'exposition et d'information dédié à la coopération transfrontalière Alpi Marittime-Mercantour. Cependant le STC s'est montré défavorable au projet dès sa soumission en arguant un déséquilibre franco-italien en faveur de la partie française, ce qui est incontestable, cependant bien d'autres projets très déséquilibrés passent au travers des mailles et sans entrer dans le cadre d'autres politiques publiques. Ce rejet du projet a été vécu par les protagonistes comme une injustice. En outre, une partie conséquente du budget était dévolue à la construction du bâtiment. La partie française aurait davantage tiré profit que la partie italienne dont l'agriculture de montagne est plus structurée et mieux organisée en coopératives agricoles. L'objectif non caché et accepté par la partie italienne était de bénéficier de cette structuration pour développer le tissu agricole local sur le versant français tout en le reliant avec celui piémontais. Les échanges franco-italiens ont été jugés trop ténus. La sous-préfecture, en tant que représentant de l'Etat a *« tenté de forcer un peu les choses et de demander que l'instruction aille à son terme, pour des raisons politiques ». In fine*, le programme n'a pas été retenu, la personne interrogée estime *« qu'il est rarissime qu'une instruction poussée au départ comme cela aboutisse favorablement »*.
Globalement les élus français ont exprimé la volonté d'être reconnus en tant que partie-prenante au comité de suivi. Pour eux, l'AdG et le STC *« se mettaient en position de force au comité de suivi et décidaient après avoir laissé la parole aux élus »*.

Ce cas investigué n'est pas unique, la Région PACA notamment par le biais de son vice-président (Joël Giraut), également député des Hautes-Alpes, a défendu l'idée que le programme Alcotra devait être un programme orienté vers la montagne et à ce titre devait répondre aux spécificités de ce territoire. En effet, les programmes de coopération transfrontalière ont vocation à mettre en œuvre la politique de cohésion, y compris territoriale, de l'Union européenne. Les partenaires français se sont fait entendre afin d'apporter des modifications pour le programme Aloctra V (2014-2020).

[199] La présence de l'armée assurait une vie locale, avec la disparition c'est toute la structure économique et sociale du territoire qui s'en est trouvée affectée.

4.2 Elaboration du programme Aloctra V : du changement !

La recherche est intervenue au moment du bilan des PIT et pendant la période d'élaboration de la nouvelle programmation Alcotra 2014-2020. J'ai donc pu interroger les acteurs partie-prenants de la consultation publique organisée et suivre d'un œil intéressé le processus jusqu'à la réunion présentation du programme à laquelle j'ai participé en septembre 2015. Le Comité Organisationnel et Rédactionnel (COR) du Programme 2014-2020 a été institué le 22 mars 2012 et deux groupes de travail ont été spécialement créés (le groupe procédures et structures et le groupe thèmes et priorités). Au printemps 2014 une consultation publique écrite sous forme de questionnaire a été lancée auprès des différents partenaires impliqués. Ce travail préparatoire a pris fin, le 22 septembre 2014, avec la transmission du programme opérationnel Alcotra 2014-2020 à la Commission européenne.

4.2 a La région Rhône-Alpes promue comme leader

Deux faits ont permis à la Région Rhône-Alpes, devenue en 2016 la grande région Auvergne-Rhône-Alpes, d'accéder à la fonction d'autorité de gestion du programme Alcotra jusqu'ici assurée par la région italienne du Piémont. Cette décision de changement de direction a été entérinée pendant le comité de suivi du 17 juin 2013 à Nice. La Région Rhône-Alpes a donc porté et mené à bien le processus de rédaction du programme jusqu'à son lancement. Le premier élément est évidemment le soutien des élus français et de la Région PACA à la candidature de la Région Rhône-Alpes qui s'inscrit dans une volonté de rupture dans les modalités de gestion du programme. L'Italie était de plus en plus vivement critiquée pour sa gestion et parfois accusée de favoritisme au profit des porteurs italiens. Les acteurs ont aussi exprimé de façon indirecte un besoin d'insuffler un air nouveau, avec des personnes différentes. Le second élément est lié à la nouvelle vague de décentralisation de l'Etat français et en particulier à la loi NOTRe qui renforce le poids des régions, en supprimant la clause générale de compétence dont elles bénéficiaient pour leur attribuer des compétences précises. Le transfrontalier leur revient donc, ce qui signifie que les services régionaux français instruiront dorénavant les projets Alcotra et non les services déconcentrés de l'Etat. Les régions françaises et en particulier transfrontalières vont enfin être en mesure de coordonner les politiques publiques régionales et transfrontalières.

Elles auront désormais la compétence, la main sur les financements ainsi qu'un rôle incontournable dans la gouvernance du niveau local au niveau européen. Cela ne signifie pour autant pas que les Etats n'ont plus de rôle à jouer, bien au contraire, ils sont partenaires par l'intermédiaire de l'Agence pour la Cohésion Territoriale et Ministère de l'Economie et des Finances pour l'Etat italien, du Commissariat Général à l'Egalité des Territoires (CGET) et de la Préfecture de la région Rhône-Alpes pour l'Etat français. La présence de la préfecture de région est le signe d'une volonté de la

part de l'Etat de conserver un contrôle plus indirect sur les politiques régionales. Restera à voir, quel rôle occupera réellement le préfet coordinateur de région dans les instances du programme. L'autorité de gestion s'installe à Lyon et le secrétariat conjoint déménage à Turin pour respecter un certain équilibre entre les deux Etats. Notons le changement de dénomination, le terme « technique » a disparu. La mise en place du nouveau programme a été précédée par sa longue écriture, négociée, amendées par les différents partenaires. Au final, la rédaction du nouveau DOMO (document de mise en œuvre) dans sa version du 10 juillet 2015 est particulièrement précise et rigoureuse, notamment pour ce qui concerne la composition et le fonctionnement des différents organes du programme. Cette rédaction plus précise par rapport du DOMO précédent laisse transparaître la main des deux régions françaises.

Une cellule d'appui à l'autorité de gestion est aussi créée, sa fonction est de « faciliter la mise en œuvre et le suivi au fil de l'eau du programme ». Elle « se fonde sur une collaboration renforcée des cinq régions, des Départements, des Provinces et de la Métropole de Turin ». On note l'affichage d'une volonté de rassembler les cinq partenaires et ainsi de ne pas trop mettre en avant la région Rhône-Alpes comme leader. La représentation italienne sera fixe alors que celles des cinq départements se fera à tour de rôle. La consultation s'effectuera par voie électronique (mail, visioconférence).

4.2.b Pas de grands changements en apparence

Si à priori, les changements ne paraissent pas extraordinaires du point de l'organisation et de la gouvernance, certaines nouveautés permettent d'affirmer que les élus de la montagne (français notamment) sont parvenus à leur fin et ont réussi à donner une tonalité montagnarde à ce nouveau programme Alcotra. Les nouveautés parsèment le DOMO et apparaissent par petites touches. Une lecture comparée des deux documents et éclairée par les entretiens permet de les démasquer et comprendre entre les lignes ces changements.

Une clarification des rôles de chaque organe a été faite, mais les fonctions restent globalement inchangées. Le secrétariat conjoint assume les mêmes missions que précédemment, mais son rôle est précisé pour ce qui est de l'animation. Il se limite à la coordination de l'animation territoriale assurée par les cinq animateurs recrutés sur les territoires du programme qui sont fonctionnellement rattachés au SC, cette clarification était nécessaire. Vérification faite, il semble en revanche les animateurs soient toujours rattachés à leur institution régionale ou provinciale comme semble montrer la page de contact des animateurs sur le site internet du programme. Formellement leur adresse mail n'est pas uniformisée, ils ne sont pas identifiés comme appartenant au secrétariat conjoint, comme certains l'avaient demandé.

- La présidence pro-tempore du comité de suivi reste tournante en fonction du lieu de réunion, mais elle élargit puisqu'elle est assurée, « à tour de rôle et en fonction du lieu où se trouve la réunion, par l'une des régions française ou italienne participant au programme ou par toute autorité désignée en séance par le comité de suivi ». Précédemment la présidence française était assurée par le préfet de la Région PACA. Les membres de droit représentant les régions et départements français, qui étaient autrefois les préfets sont remplacés par des représentants des régions et départements. Ces changements sont significatifs et marquent le retrait de l'Etat, dont la présence est assurée par un représentant du niveau national Commissariat Général à l'Egalité des Territoires (CGET) et un de l'Etat en région : le Préfet de la Région Rhône-Alpes en tant que Préfet coordonnateur. Cette représentation est équivalente à celle de l'Etat italien qui reste inchangée (un représentant de l'Agence pour la Cohésion Territoriale (Département pour les politiques de cohésion) et un représentant du Ministère de l'Economie et des Finances). La Commission européenne conserve une voix consultative, tout comme les représentants des autorités environnementales françaises et italiennes. Grande nouveauté, un représentant du commissariat à l'aménagement des Alpes (instance française) et des représentants des administrations compétentes en matière d'égalité des chances deviennent membres du conseil consultatif. En outre, des observateurs peuvent être invités par la présidence, leurs fonctions sont limitées à :
- des représentants des partenaires économiques et sociaux, d'organisations non gouvernementales et des territoires ;
- des parlementaires européens élus sur la zone du Programme ;
- des référents des programmes qui concernent la zone transfrontalière au titre des autres programmes de l'Objectif Coopération territoriale européenne ou PO FEDER-FSE ;
- des experts et évaluateurs.

La présence de *« parlementaires européens élus sur la zone du Programme »* donne clairement le ton sur la vocation alpine du programme Alcotra V. Cette possibilité d'inviter des observateurs permet de faire entendre la voix silencieuse des acteurs à différents niveaux (du local au niveau européen) et de différents secteurs. Cette volonté d'ouverture ouvre les portes à une meilleure gouvernance horizontale et verticale au sein du programme. Leur présence en tant qu'observateurs ponctuels ne leur confèrent pas le droit de délibérer, mais ils peuvent l'influencer en apportant des arguments et potentiellement en défendant des avis. Il est trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité, la pratique confirmera ou non cette hypothèse de renforcement de la gouvernance dans son double mouvement.

Le comité technique devient le comité technique d'instruction et reste placé sous la responsabilité du comité de suivi. Il est bien précisé que son pouvoir est consultatif. Une attribution spécifique a été ajoutée, elle concerne le lien avec les collectivités financeurs : le CTI consulte les collectivités financeurs sur la mobilisation des contreparties nationales françaises. Il s'agit une nouvelle fois d'une marque des élus français afin de permettre une meilleure coordination des politiques publiques

territoriales. Sa composition reste identique à l'exception de la possibilité d'inviter la Principauté de Monaco et les représentants des collectivités adjacentes, qui est supprimé. Ces territoires ne sont plus concernés depuis la création d'un nouveau programme Interreg Marittimo Italie-France Maritime 2014-2020 plus spécifiquement ciblé sur la mer.

L'arrivée du Synergie CTE qui est l'outil de gestion des programmes FEDER et FSE de la période 2014-2020 va permettre de contrôler *« l'intégralité des échanges entre les bénéficiaires et les autorités de gestion, de certification et d'audit ainsi que les organismes intermédiaires »* par le biais de systèmes électroniques d'échange de données. L'application est disponible en 4 langues (français, anglais, allemand et italien) et permet de travailler en multidevises. Gageons que cet outil technique saura répondre efficacement tant aux besoins des porteurs de projets qu'à ceux des différents acteurs du programme.

Les PIT se déclinent et deviennent des PITER (Plans Intégrés Territoriaux) et des PITEM (Plans Intégrés Thématiques). La nouveauté du programme Alcotra V se sont donc les PITEM. Programmes monothématiques, ils ont pour objectif principal *« la standardisation des approches et une mutualisation des outils entre les différents acteurs d'un secteur ou d'un domaine déterminé, dans la perspective d'une action coordonnée et efficace sur le long terme ».* Les PITEM ont été pensés dans un cadre plus large, puisqu'ils *« ont vocation à interagir avec les réflexions eurorégionales et macrorégionales »*, la multi-scalarité va donc occuper une place croissante dans la prochaine programmation. Lier les échelles du local transfrontalier au macrorégional en passant par l'eurorégional ou ce qu'il en reste[200] semble en effet nécessaire et correspond encore une fois au discours porté par les élus rencontrés et particulièrement intéressés par les questions d'Europe et de montagne[201].

Ensuite, les PITER remplacent, sur le papier, les PIT le « T » de transfrontalier étant remplacé par territorial. Attention à la confusion qui risque immanquablement de se produire comme pour le « T » du GECT, qui lui aussi désigne la coopération territoriale mais est souvent remplacé par transfrontalier, ce qui semblait plus logique dans un contexte transfrontalier. Les PITER sont donc pluri-thématiques comme leurs prédécesseurs et ont pour objectif le développement économique, social et environnemental d'un territoire transfrontalier à travers la mise en œuvre d'une

[200] L'eurorégion Alpes-Med n'est plus très active depuis plusieurs années, serait-ce l'opportunité pour elle d'une renaissance ?

[201] En particulier Mercedes Bresso, euro-députée italienne, ancienne Présidente du Comité des Régions ; Joël Giraut, député français, ancien vice-président de la région PACA ; Nicolas Evrard, maire de Servoz et secrétaire général de l'Association Européenne de élus de la Montagne (AEM).

stratégie commune également comme leur ancêtre mais le nombre de projets est limité à cinq et inclus comme précédemment un projet de coordination et de communication. D'autres restrictions ont été ajoutées comme par exemple la limitation du nombre de partenaires à 10, ou encore la limitation à trois unités territoriales transfrontalières maximum de niveau NUTS III (départements / provinces) énumérées dans le DOMO. Le PITER semble à priori être une réponse au défaut de coordination des acteurs entre le local (communal, départemental, provincial) et le niveau régional mis en évidence avec le cas de la coopération transfrontalière en dehors du cadre des parcs (cf figure 10). Concrètement cela signifie aussi que nos deux coopérations transfrontalières sont écartées de cet outil. Elles devront se familiariser avec le nouvel outil de la politique de cohésion européenne 2014-2020 : l'ITI pour Investissements Territoriaux Intégrés, que le programme Alcotra V a décidé d'expérimenter. Présenté comme un *« outil innovant »* permettant *« aux bénéficiaires ayant eu une expérience dans la gestion des PIT »* et disposant *« de capacités administratives, financières nécessaires » et justifiant « d'une gouvernance adaptée »* de développer sur leur territoire un programme stratégique multisectoriel avec une approche intégrée. De nombreux points sont encore à discuter : qu'entend-on par « gouvernance adaptée », vise-t-on directement l'outils GECT ? La coopération Espace Mont-Blanc dispose-t-elle d'une gouvernance adaptée ?

Conclusion

La présentation systémique de la gouvernance transfrontalière offre à la fois un regard précis avec un focus sur la gouvernance de chaque sous-système et une vision globale mettant l'accent sur les relations multi-scalaires qui s'opèrent entre les acteurs. Les trois sous-systèmes font partie intégrante du système global de la gouvernance transfrontalière. Ces sous-systèmes ne sont absolument pas cloisonnés, même s'ils obéissent à des contraintes propres. Les liens entre eux se font par les acteurs communs qui évoluent au sein de chacun d'eux. Ces trois systèmes sont fortement imbriqués les uns dans les autres. Leur dépendance est quasiment réciproque. En effet, la définition d'un programme Interreg dépendant des axes prioritaires de la politique européenne de cohésion, mais aussi des partenaires du programme qui vont orienter sa mise en œuvre au travers de sa rédaction. Ces partenaires institutionnels que sont les Etats, les Régions, les Provinces et les Départements tiennent évidemment compte des retours des élus des différentes collectivités intervenant dans le processus, même si leurs intérêts particuliers ne coïncident pas toujours. Ils sont aussi influencés par les retours des techniciens du programme mais aussi de ceux des institutions de coopérations transfrontalières. En effet, les réunions entre tous ces acteurs se sont multipliées lors de la dernière programmation et se poursuivent encore. Cela permet une meilleure coordination et une plus grande communication sur le programme. La gouvernance partenariale (sous-système projet) au niveau des porteurs de projets est complètement dépendante des relations entre les deux autres sous-systèmes

(programmation et institutionnel), puisque les acteurs du système institutionnel (élus et techniciens) influencent dans la mesure de leurs moyens la programmation future à laquelle répondront les partenaires des projets.

La possibilité offerte par Alcotra de coordonner des projets simples au sein d'un PIT a donné l'opportunité de mettre en œuvre une gouvernance nouvelle, saisie comme une phase préliminaire à l'institutionnalisation de la gouvernance par la coopération Alpi Marittime-Mercantour. Du côté de l'Espace Mont-Blanc, la gouvernance du PIT s'est ajoutée à une gouvernance fonctionnelle déjà bien rodée qui en a d'ailleurs un peu pâtie, puisqu'elle a parfois été reléguée au second plan pendant la phase d'action du PIT. L'étape à venir est celle d'une généralisation de l'outil PIT grâce à la déclinaison en PITER et PITEM pour répondre à un besoin de coordination des acteurs et des projets sectoriels en vue d'améliorer l'efficacité globale du programme. Le programme Alcotra V franchit une nouvelle étape dans l'intégration des politiques publiques avec l'expérimentation des Investissements Territoriaux Intégrés, qui ne sont pas des outils spécifiques à la coopération transfrontalière, mais qui sont en revanche des outils de développement territorial et de mise en œuvre de stratégies de territoire. Doit-on décrypter ce changement comme le franchissement d'une étape ; celle de l'effacement complet de la frontière, qui permettrait enfin de penser le territoire sans limite ? Cet effacement de la frontière est bien évidemment une illusion juridique mais elle encourage et permet le rapprochement des territoires concernés par des problèmes identiques. Le changement d'échelle possède un effet inattendu, mais cependant pas inconnu, il tempère les possibles velléités ou ardeurs politiques de certains prétendants et détourne certains acteurs qui préfèrent la scène nationale. En effet, le transfrontalier n'est pas le lieu de grands débats politiques, mais davantage un espace propice au pragmatisme. Au contraire, le transfrontalier est devenu un terrain de jeu pour des acteurs qui souhaitent expérimenter de nouvelles solutions dans une atmosphère d'échange et de partage. Le terme amitié a été employé à plusieurs reprises pour définir le climat. Le caractère transfrontalier permet aussi de dépasser les clivages politiques qui souvent divisent et font rempart à l'émergence de projets stratégiques. En effet à ce niveau, l'étiquette ou la couleur politique perd de son intérêt, élus de tout bord unissent leurs efforts dans un but commun : mettre en œuvre un projet qu'ils ont conçu et fait financer ensemble. N'y aurait-il pas un second « effet frontière » rassembleur, plus que clivant ? La frontière qui rassemble plus qu'elle ne divise associée à une localisation éloignée des centres décisionnels puisque par définition située en périphérie contribue à faire des espaces transfrontaliers des lieux propices à l'innovation ou à défaut à la créativité.

L'informalité et le flou juridique qui a longtemps entouré le développement de la coopération transfrontalière sont deux éléments prédominants dans l'analyse de la gouvernance transfrontalière et en particulier de son évolution. Si l'informalité offre des conditions propices aux échanges en particulier multi-scalaires et multisectoriels, très rapidement la question de la formalisation voire de l'institutionnalisation se pose.
Ces nouvelles questions seront abordées dans la deuxième partie.

Après avoir posé, dans une première partie, le cadre géographique, politique, historique des coopérations transfrontalières Alpi Marittime-Mercantour et Espace Mont-Blanc, puis dressé un portrait comparatif de la gouvernance de chacune telle qu'observée pendant la période des recherches ; nous nous attacherons, dans une seconde partie, à poursuivre l'analyse de la gouvernance transfrontalière sous l'angle de l'innovation. Mais pas de n'importe quelle innovation : l'innovation sociale qui sera définie préalablement. Par cet intermédiaire, l'analyse de la gouvernance se prolongera avec la mise en évidence de deux processus vécus différemment par les deux coopérations transfrontalières. L'institutionnalisation comme les recompositions territoriales ont été effleurées avec la présentation de gouvernance, car les deux phénomènes ont eu un impact sur cette dernière. Il conviendra de les étudier plus en détail.

2e Partie : Innovation sociale & processus d'institutionnalisation et de recomposition territoriale transfrontalière

« Innovation », « innover », « innovant » sont des termes employés quotidiennement mais très souvent à mauvais escient au point de leur faire perdre une partie de leur sens. Le terme est devenu incontournable dans tous les domaines y compris dans la coopération transfrontalière, parce qu'il fait partie du vocabulaire employé par les acteurs. Ce mot est devenu hyper-malléable. Mais de quoi parle-t-on exactement ? Qu'est-ce qu'une innovation ? Y-a-t-il réellement des innovations transfrontalières ou plutôt des innovations en transfrontalier ?
Etymologiquement le verbe innover provient du latin « innovo » qui signifie changer, il est composé du verbe « novo » qui signifie renouveler, inventer, faire du nouveau et du préfixe « in » qui introduit l'idée de mouvement vers l'intérieur. Ainsi, l'innovation ne se résume pas à la production d'un objet nouveau, ou à une invention, il peut aussi s'agir d'un renouvellement des processus, d'une amélioration significative au sein d'un processus. Ce dernier aspect ouvre des perspectives intéressantes dans l'étude des politiques publiques et de la gouvernance.

Bien souvent l'innovation est confondue avec la simple nouveauté. En effet, tout ce qui est nouveau n'est pas innovant et à l'inverse toute innovation n'est pas forcément une totale nouveauté. Cela pose la question de la définition de l'innovation et des différents types d'innovation : innovation sociale, innovation organisationnelle, innovation institutionnelle, sans oublier les innovations techniques et technologiques qui sont celles auxquelles on pense immédiatement. Le chapitre 4 reviendra sur l'évolution et la classification des différentes formes d'innovation avant de démontrer que l'innovation s'est progressivement imposée dans les politiques publiques européennes. Les déclinaisons des politiques européennes au niveau local doivent donc créer les conditions d'émergence des innovations, par différents moyens.

Cette injonction à l'innovation cache une réalité peu étudiée mais ayant pourtant des conséquences non négligeables : celles des innovations ratées. Que fait-on des « presque innovations » c'est à dire des inventions ou des propositions qui ont failli devenir des innovations ? Ce problème sera abordé après avoir étudié les différentes formes d'innovation (sociales et technologiques) repérées dans les deux coopérations transfrontalières.

La coopération transfrontalière, nous le verrons, par sa gouvernance précédemment développée, génère de l'innovation. Mais elle peut aussi être engendrer de l'innovation de institutionnelle et organisationnelle dans le cadre de procéssus d'institutionnalisation ou de territorialisation.

Chapitre 4 : Innovation sociale et montagne transfrontalière

Pas un jour sans entendre ou sans lire que tel objet, tel concept innovant a fait son apparition. L'innovation a progressivement envahit les sphères économique, politique, médiatique…, la recherche en sciences sociales n'y a malheureusement pas échappé. L'innovation est devenue pour les uns, un objectif, une quasi-obsession et pour d'autres, dont je fais partie, une hantise, parce que l'emploi irréfléchi et trop souvent immesuré de ce terme « fourre-tout » révèle une sorte de fuite en avant. Les projets de recherche innovants comme dans les autres domaines fleurissent et reçoivent le qualificatif avant même d'avoir démarré. Si le processus peut être innovant ne serait-il pas plus sage d'attendre sa mise en œuvre, indépendamment d'un quelconque résultat innovant ou non ? En pratique, la réponse ne peut être que négative, puisque l'innovation est aujourd'hui la condition pour recevoir des financements nécessaires au montage et à la réalisation de projets dans tous les domaines ; la recherche comme le transfrontalier n'y échappent pas. L'innovation est devenue *« un point de passage obligé »* selon l'expression de Callon (1986; 2006). En fait, l'innovation a toujours existé, mais ce sont ses formes et modalités qui ont changé.

Ne dit-on pas, trop souvent, d'une entreprise qui n'innove pas, qu'elle n'a pas d'avenir ? En est-il de même avec les sociétés modernes ? L'ère de l'innovation ne condamne-t-elle pas un peu trop vite les modèles anciens ou stables ? Et si l'innovation n'était-ce pas regarder aussi en arrière pour (mieux) avancer ? L'innovation est quasiment toujours présentée selon un registre laudatif, laissant peu de place à sa critique. Pourtant, l'innovation cache des aspects très négatifs et relativement coûteux d'un point de vue social, surtout lorsque innovation et consommation sont intimement liés et que l'innovation est envisagée comme le moteur de la croissance et donc de l'économie. Néanmoins c'est aussi dans le domaine du social et en particulier celui de l'économie sociale et solidaire[202] que les développements dans le champ de l'innovation sociale sont les plus fulgurants. Au cours des dernières décennies, le nombre de publications et de colloques scientifiques consacré à la question a

[202] « Le terme d'Economie sociale et solidaire regroupe un ensemble de structures qui reposent sur des valeurs et des principes communs : utilité sociale, coopération, ancrage local adapté aux nécessités de chaque territoire et de ses habitants ». L'Economie sociale et solidaire naît de la synthèse de deux concepts : l'économie sociale et l'économie solidaire. L'Economie sociale et solidaire est aussi un secteur économique performant et innovant. D'après la définition proposée par le Labo d'économie sociale et solidaire. http://www.lelabo-ess.org/+-ESS-+.html (consulté en décembre 2016)

considérablement augmenté, contribuant ainsi à l'ouverture disciplinaire. Souvent initiées ou proposée par le privé face à un manque de solutions ou de services publiques, les propositions dites innovantes font leur chemin du côté du public. Les politiques publiques interviennent pour stimuler et/ou pérenniser les solutions proposées et mises en place par les acteurs privés du secteur, qui agissent parfois pour suppléer un manque du secteur public. Cette conception prévaut, en particulier en France et au Québec où le public prend en charge de nombreux services en matière sociale. Ceci explique, pourquoi la littérature francophone s'est penchée sur le sujet. Un courant canadien[203] est allé plus loin dans ses recherches sur l'innovation sociale en travaillant sur les liens entre innovation sociale et territoire. Ces lectures ont grandement guidé les réflexions présentées ici, même si le contexte nord-américain est assez différent du contexte européen. Cependant l'innovation à la marge (montagne et frontière) est un enjeu en soi.

1. Omniprésence de l'innovation : évolution d'un concept

L'innovation s'est progressivement imposée comme une nécessité pour développer et maintenir la croissance économique. En effet, d'innovations techniques on a basculé vers des innovations dans les processus de fabrication des technologies. Les sociologues se sont donc intéressés à la dimension sociale de l'innovation et aux processus d'interactions sociales (Callon 1986 op.cit.). Ensuite, les modèles d'analyse sont sortis du champ de l'industrie pour être appliqués au champ de la société ; l'innovation est devenue sociale et a revêtu différentes formes (organisationnelle et institutionnelle). Progressivement, le monde politique s'est emparé du terme et l'a décliné dans tous les domaines, jusqu'à en faire un objectif primordial des politiques publiques puis un critère de financement. Cette injonction d'innover sera illustrée avec l'exemple des politiques de cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union Européenne mise en œuvre dans le cadre de la coopération transfrontalière

[203] Autour de Juan-Luis Klein, Franck Moulaert, Jean-Marc Fontan, Benoît Lesvesque et bien d'autres encore.

1.1 De la nouveauté technologique à la satisfaction d'un besoin social

Le concept d'innovation a grandement évolué dans le sens d'une différenciation entre d'un côté l'innovation technique et l'innovation sociale, puis ensuite au sein même de ces deux branches distinctes.

1.1.a Aux origines de l'innovation

Schumpeter est l'un des premiers auteurs à avoir défini l'innovation et à avoir placé le progrès technique au cœur de l'économie, ouvrant ainsi la voie à la sortie de l'innovation des carcans techniques et technologiques (Schumpeter 1912). Ses travaux ont mis l'entrepreneur au centre de la dynamique novatrice. Progressivement, l'idée selon laquelle l'innovation ne peut se limiter à la simple nouveauté qui révolutionne un domaine, fait son chemin. Roberts (2007) résume simplement l'innovation par l'opération suivante : *« innovation = invention + exploitation »*. Ensuite, le sociologue des organisations, Norbert Alter (2013) a étudié et décrit précisément les milieux novateurs en s'attachant principalement au rôle des acteurs dans la démarche d'*innovation ordinaire*. Il distingue les inventeurs des innovateurs. Ainsi « inventeur » est le nom donné à la personne qui est à l'origine de l'idée nouvelle ou qui a créé un objet ou un procédé nouveau, alors que « l'innovateur » correspond à la personne qui a su rendre la « bonne idée » incontournable. L'innovateur est donc la personne qui a réussi à la faire sortir de son contexte confiné pour la diffuser auprès d'un public plus large. L'inventeur et l'innovateur sont très rarement une seule et même personne, très souvent l'inventeur est éclipsé au profit de l'innovation elle-même ou le plus souvent de la firme qui a contribué à faire son succès.

L'innovateur intervient donc dans un second temps qui correspond à la diffusion de la nouveauté en dehors du champ restreint de départ ou à son adoption par un grand nombre de personnes. Son intérêt pour la diffusion sociale d'une invention trouve de nombreuses applications dans le champ des sciences sociales. Cette distinction semble féconde pour l'étude des innovations organisationnelles. Cependant elle implique une prise de distance par rapport à l'objet, distance temporelle, puisque selon cette définition l'innovation ne peut se caractériser qu'à posteriori. L'innovation se fait aussi sur le long terme, ce qui semble en contradiction avec le monde moderne qui est souvent dans l'instantané ou l'immédiateté et se projette volontiers dans le futur. Je préfère ainsi parler de potentiel d'innovation ou d'innovation potentielle afin d'éviter de qualifier hâtivement toute nouveauté d'innovation sans avoir le recul nécessaire. Cette précaution sémantique est directement liée à mon positionnement critique face à une injonction d'innover dans tous les milieux, que ce soit celui de la recherche ou celui des politiques publiques.

Nous retiendrons de cette première définition, l'idée que la nouveauté doit absolument sortir de son contexte restreint de création pour être diffusée, appropriée en dehors de son sein. L'appropriation est ce qui permet de faire durer la nouveauté, de la pérenniser et donc de la faire basculer dans le champ des innovations. Nous verrons qu'en transfrontalier, le processus de pérennisation est problématique. L'innovation nous renvoie aussi au changement social ainsi qu'aux modalités de ces changements, puisqu'elle y contribue.

Les premières études relatives à l'innovation portent sur des produits (biens et services) et tentent d'expliquer les phénomènes aboutissant au succès de ceux-ci. Plusieurs caractéristiques sont mises en évidence. L'innovation est un processus collectif (Gaglio 2011) qui fait appel à plusieurs types acteurs, qui interviennent dans des temporalités différentes. Ce processus est incertain dans son résultat et parsemé d'embuches de nature variée. L'innovation ne va donc pas de soi. Alors qu'Alter met en avant une dimension conflictuelle et souvent informelle de l'innovation en milieu organisé, qui prendra une fois institutionnalisée une forme consensuelle et formelle, des tenants de la sociologie de l'acteur-réseau décrivent un compromis qui se forme au cours du processus d'innovation (Akrich, Callon, et Latour 1988). Ces deux aspects sont intéressants car en effet, de l'opposition ferme à un projet est né un nouveau processus, celui de la coopération transfrontalière dans l'Espace Mont-Blanc. Mais par la suite la voie choisie a clairement été celle du compromis. L'opposition a aussi été une composante dans le parc national Mercantour. Cependant, le compromis semble, aujourd'hui, davantage être le ressort principal des processus d'innovation, en particulier des innovations sociales.

1.1.b Rappel chronologique

L'emploi du terme innovation a connu deux grandes époques (Besançon, Chochoy, et Guyon 2013), la première dite de « limitation » correspond à la limitation de l'innovation aux champs technique et technologique. Cette période a perduré jusqu'au milieu des années 90, puisque la première édition du Manuel d'Oslo (1992) produit par l'OCDE portait uniquement sur l'innovation technologique de produit et de procédé (TPP) définit de la façon suivante *« on entend par innovation technologique de produit la mise au point/commercialisation d'un produit plus performant dans le but de fournir au consommateur des services objectivement nouveaux ou améliorés. Par innovation technologique de procédé, on entend la mise au point/adoption de méthodes de production ou de distribution nouvelles ou notablement améliorées. Elle peut faire intervenir des changements affectant – séparément ou simultanément – les matériels, les ressources humaines ou les méthodes de travail ».* La seconde version (1997) précise encore davantage le concept, mais la troisième (2005) le fait dans la phase dite de « généralisation ». L'innovation s'applique à tous les domaines en incluant une dimension sociale notamment dans l'organisation de l'entreprise ou du lieu de travail. *« Une innovation est la mise en œuvre d'un produit (bien ou service) ou*

d'un procédé nouveau ou sensiblement amélioré, d'une nouvelle méthode de commercialisation ou d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques de l'entreprise, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures ». Cette dernière version du Manuel d'Oslo propose quatre types d'innovation : les innovations de produit, les innovations de procédé, les innovations de commercialisation et les innovations d'organisation. L'OCDE accuse un retard notamment sur les réflexions québécoises qui aboutissent dès 2000 à une définition communément acceptée de l'innovation sociale sur laquelle nous reviendrons. Ceci ouvre la voie à une troisième phase de « spéciation » (Dandurand 2005) correspondant à la fragmentation du concept générique d'innovation sociale. L'auteure s'interroge sur un risque potentiel de fragilisation du concept d'innovation sociale et se demande si au contraire on ne pourrait espérer pas *« qu'elle contribuera à l'enrichir et en définir les contours et la portée »*. Je partage pleinement ce point de vue, raison pour laquelle il me semble nécessaire d'essayer de proposer définition claire de l'innovation et en particulier de l'innovation sociale, ou à défaut de poser des critères de définition afin de ne pas céder à la tentation de l'usage extensif et outrancier du terme « innovation ».

1.1.c L'innovation comme processus social

L'innovation peut évoquer l'idée de transgression et exprimer une volonté de la part de l'inventeur de s'écarter du chemin tracé pour suivre sa propre voie. Dans les faits, rares sont les innovations de transgression, la plupart sont au contraire des *« innovations ordinaires »* et leurs promoteurs des *« innovateurs du quotidien »* selon les termes d'Alter (op. cit). Ces innovations sociales ont vocation à apporter des solutions concrètes aux problèmes du quotidien, mais aussi à répondre aux grands défis tels que les impacts du changement climatique ou encore les évolutions de nos sociétés avec par exemple le vieillissement de la population, ou encore le dépeuplement des zones rurales de montagne.

L'innovation sociale peut prendre deux formes : elle peut être autonome (Jessop 2013) autrement dit spontanée ou induite c'est à dire encouragée par la mise en œuvre des politique publiques, notamment de politiques encourageant l'innovation et la compétitivité. Ces deux approches coexistent et sont complémentaires (cf figure 1 ci-dessous). L'innovation autonome ou spontanée suit généralement un processus bottom-up, et s'élabore plutôt dans une sphère informelle et restreinte. L'informel peut-être à la fois un cadre et un élément conditionnant l'émergence de l'innovation. Sa diffusion n'est pas seulement verticale, elle est surtout horizontale. Les acteurs

locaux non institutionnels (société civile) mettent en œuvre des solutions pour répondre à des besoins sociaux, pour combler un manque ou encore pour palier un déficit de services publics. Ce champ est vaste et inclut les innovations produites par l'« économie sociale et solidaire »[204]. Les solutions peuvent être par la suite institutionnalisées les faisant ainsi sortir de cette sphère informelle. L'innovation induite naît sous impulsion d'une politique publique venue du haut et s'exerçant au niveau local. En transfrontalier, bien souvent, l'initiative est locale mais ne peut être réalisée sans le soutien et le concours financier d'une politique dédiée, en raison notamment du surcoût du transfrontalier. Ce surcoût est principalement lié à des complications administratives pour faire coïncider des législations, une simplement à un investissement plus grand pour réaliser un projet à une échelle plus grande. Le local peut aussi se saisir d'outils juridiques tel que le GECT afin de s'organiser ou d'outils de programmation comme les PIT, les ITI en contexte transfrontalier. Dans ce cas, il y a une appropriation par le local d'un outil dans le cadre d'un processus top-down.

Le local est le lieu d'émergence par excellence de l'innovation sociale, que celle-ci soit autonome ou mise en scène par de grandes organisations (ONG intervenant dans le cadre d'action de développement local), institutions nationales, régionales et européennes dans le cas de la coopération transfrontalière.

[204] L'économie sociale et solidaire peut être définie comme l'association de deux concepts : l'économie sociale et l'économie solidaire (Huybrechts 2014). Les activités développées sont fondées sur les principes de solidarité et d'utilité sociale.

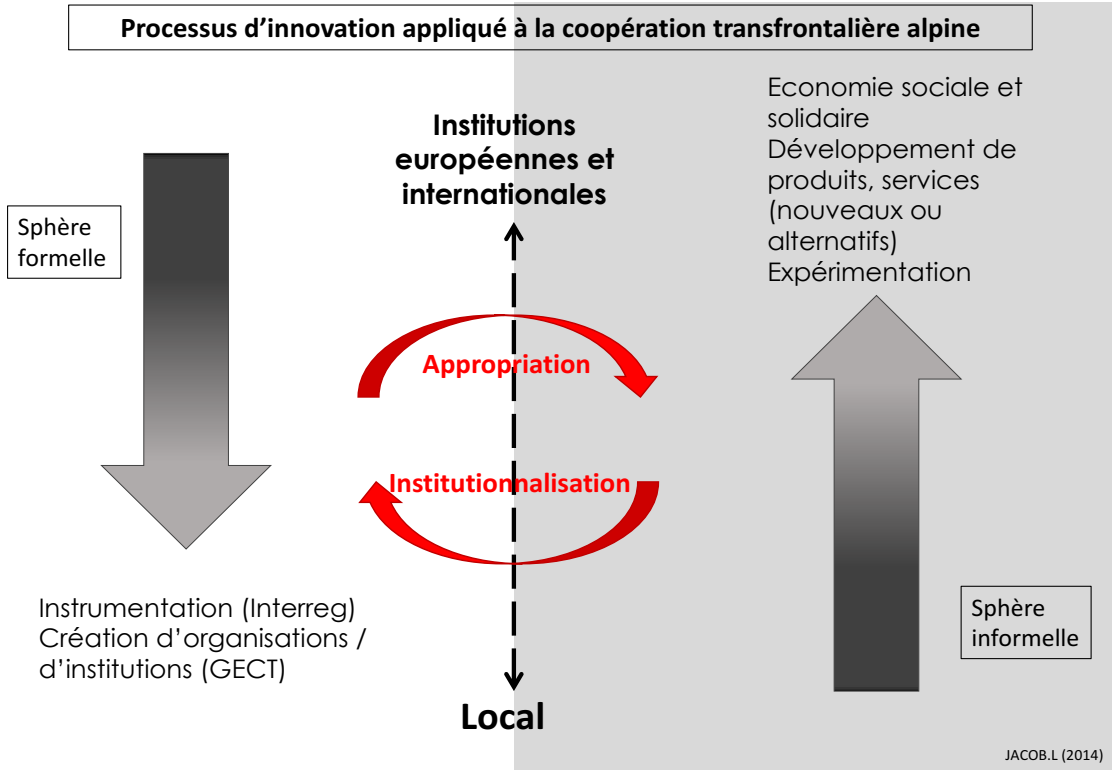


Figure 22 : Processus complexe d'innovation en contexte transfrontalier

Le local peut aussi être le lieu d'expression d'une innovation importée d'un autre pays ou d'une autre région. Celle-ci peut être adaptée aux spécificités locales, ce mouvement participe à la diffusion de l'innovation. *« Bien qu'une politique territoriale puisse être difficilement considérée comme une innovation sociale, elle peut être traitée comme étant l'appropriation par l'Etat d'une innovation mise en avant à l'échelle locale »* (Klein, Laville, Moulaert, et Collectif 2014). En contexte transfrontalier il y a une double appropriation. D'abord une appropriation de l'innovation similaire celle décrite précédemment, qualifiée « d'institutionnalisation » en référence à un critère de définition posé par certains auteurs et une appropriation des outils européens, nationaux et parfois régionaux qui permettent aux acteurs sociaux de développer leurs innovations. Ces outils permettent essentiellement de financer leurs innovations. Sont directement visés ici, les outils européens tels que les programmes Interreg. Cette appropriation est qualifiée de sociale.

S'intéresser au contexte spatial de l'innovation permet aussi de s'interroger sur les relations entre notre territoire transfrontalier et montagnard avec les vallées, les centres urbains. Cela questionne indirectement les rapports centre-périphérie et plus directement la capacité des marges à innover.

1.2 L'innovation sociale un tournant dans l'analyse

1.2.a Tentative de définition de l'IS

Réception et institutionnalisation comme critères de définition

Dès 2004, une petite communauté de chercheurs (Hillier et al, 2004) observe que l'innovation dans le développement local s'est progressivement focalisée sur l'innovation sociale mais que pour autant le concept *« ne se trouve pas vraiment au cœur des débats théoriques des sciences sociales »*. L'innovation sociale concerne les modifications organisationnelles ayant comme but l'accroissement de l'efficacité des processus de production. Cependant, le terme n'est plus guère employé depuis son introduction par Schumpeter par opposition aux innovations technologiques jusqu'à son retour dans les années 90 et surtout dans les années 2000 où une équipe de chercheurs québécois s'est intéressée au sujet et ont proposé une théorisation qui fait toujours sens.

Partons de la définition de l'innovation sociale, qui fait relativement consensus au sein des experts canadiens. « L'innovation sociale est une intervention initiée par des acteurs sociaux pour répondre à une aspiration, subvenir à un besoin, apporter une solution, ou profiter d'une opportunité d'action afin de modifier des relations sociales, de transformer un cadre d'action ou de proposer de nouvelles orientations culturelles. » (Saucier et al 2006). Cette définition relativement large permet d'englober tous les acteurs intervenant dans le domaine social lui-même très vaste. Elle est aussi ouverte sur la nature de l'innovation qui réside soit dans le contenu de la solution apportée soit dans le processus de la décision jusqu'à sa mise en œuvre. L'innovation sociale est donc une réponse ou une solution que des acteurs tentent d'apporter pour faire face à un besoin concret exprimé localement par les habitants, auquel ils sont confrontés. L'échelon local désigné par le « niveau microsocial » (Saucier et al 2006) est fondamental dans l'analyse. Le problème ou le besoin existant peut déjà faire l'objet d'un traitement mais la réponse jugée insatisfaisante trouvera une solution par l'innovation sociale. Cette dernière relève principalement de la cohésion sociale et de la solidarité (Assogba et al, 2010), cependant son champ a largement dépassé ce cadre et de nouvelles approches se sont développées.
L'innovation sociale est aussi un processus de création de sens nouveau, elle répond à une aspiration. Il s'agit de recréer du sens dans des espaces, dans des processus, dans des rapports entre personnes, organisations qui en manquaient ou en étaient dépourvus. Cette définition est incomplète, car elle ne fait pas état de l'appropriation de la solution ou de son relai au niveau des institutions ou des organisations.

En 2011, le RQIS[205] proposait sa définition de l'innovation sociale inspirée par celles de Camil Bouchard, du Centre de recherche sur les innovations sociales, du Stanford

[205] Le Réseau Québécois en Innovation Sociale.

Center for Social Innovation et de The Young Foundation dans la Déclaration québécoise pour l'innovation sociale :*« Une innovation sociale est une nouvelle idée, approche ou intervention, un nouveau service, un nouveau produit ou une nouvelle loi, un nouveau type d'organisation qui répond plus adéquatement et plus durablement que les solutions existantes à un besoin social bien défini, une solution qui a trouvé preneur au sein d'une institution, d'une organisation ou d'une communauté et qui produit un bénéfice mesurable pour la collectivité et non seulement pour certains individus. La portée d'une innovation sociale est transformatrice et systémique. Elle constitue, dans sa créativité inhérente, une rupture avec l'existant. »* (RQIS 2011). Cette définition est bien plus complète que la première, elle élargit le champ de l'innovation sociale au nouvelle loi et type d'organisation. Cependant la « rupture avec l'existant » peut être discuté ou probablement nuancé. Selon cette définition l'innovation doit répondre à un « besoin social bien défini » préalablement, ce qui tend à limiter le champ de l'innovation sociale. Ce critère est délicat en pratique à vérifier, car le besoin social peut ne pas être parfaitement exprimé. L'adoption de la solution proposée par la population peut être un indice à posteriori de l'existence de ce besoin.

L'innovation sociale se définit par cinq grands paramètres (Bourque, Fréchette, et Proulx 2007) :

- une réponse nouvelle à un problème social local
- une finalité sociale
- une pluralité d'acteurs
- l'innovation doit trouver preneur
- l'institutionnalisation

Nous ne reviendrons pas sur les deux premiers, en revanche les trois autres paramètres semblent déterminants pour qualifier la nouveauté d'innovation. Si comme il a déjà été avancé, l'innovation est rarement le fruit d'une seule et même personne, en matière d'innovation sociale la co-construction d'une pluralité d'acteurs est la règle. Cette pluralité d'acteurs inclut évidemment les citoyens, qui apportent leur contribution déterminante à côté de celle des décideurs et des personnes qui mettent en œuvre les solutions proposées. S'intéresser à l'innovation sociale revient à observer les transformations des organisations, de la gouvernance et les nouveaux arrangements territoriaux. L'innovation sociale transforme l'environnement institutionnel en induisant des changements dans les modes de coordination qui impactent la gouvernance (Klein et Harrisson 2006). L'innovation sociale ainsi se traduit par deux catégories d'innovation (Lévesque 2006): les innovations organisationnelles (amélioration ou création d'organisation) et des innovations institutionnelles (modification des systèmes de décision, répartition des pouvoirs, contrôle des ressources).

Ensuite, l'innovation doit trouver preneur, c'est sans doute l'élément le plus déterminant pour qualifier une innovation, car si une nouveauté ne rencontre pas son public elle n'a pas d'utilité sociale avérée. Elle le fait par la diffusion, qui revêt différentes formes et modalités que sont l'essaimage, l'apprentissage (Besançon 2015). L'essaimage ou encore le transfert d'une nouveauté implique une adaptation de celle-

ci au territoire. L'apprentissage fait référence à l'adoption par exemple d'une nouvelle technologie ou d'une nouvelle norme dans un environnement non habitué. Il n'est pas rare que les pratiques novatrices ne dépassent pas le cadre territorial de leur production, qu'elles ne trouvent pas d'écho sur d'autres territoires et dans ce cas ne deviennent pas des innovations. La référence au territoire[206] est donc incontournable. L'adaptation à celui-ci est nécessaire quel que soit le lieu de naissance de la nouveauté. La nouveauté peut être directement produite sur un territoire ou être importée et développée sur de nouveaux territoires. L'innovation est donc territorialisée (Fontan, Klein, et Tremblay 2004; Fontan 2008, 2011) et territorialisante dans la mesure où des actions contribuent à réorganiser des territoires, à repenser la structuration ainsi que les relations au sein d'un territoire ou encore les relations du territoire avec les autres échelles territoriales. L'organisation fonctionnelle du territoire, la présence d'acteurs clés (leur mise en relation) a une incidence forte sur la capacité du territoire à mener une démarche innovante, à développer des innovations.

L'institutionnalisation est l'étape ultime du processus d'innovation sociale (Fontan 2006) *« L'action innovante devient sociale lorsqu'elle est socialement appropriée et territorialement localisée, ce qui correspond à la phase de sa consolidation ».* Elle correspond à une « appropriation forte » par les acteurs locaux de la solution proposée. Cela signifie que la nouveauté doit dépasser le stade de l'expérimentation, ce qui en transfrontalier est une étape délicate. Fontan propose une relecture des changements sociaux à partir du concept d'innovation, afin de saisir la nature du processus permettant d'insérer la nouveauté dans la norme. L'institutionnalisation est à minima une pérennisation de la nouveauté. Pour autant le lien entre l'innovation et le changement institutionnel est complexe. Le cadre institutionnel est un système régulateur fait de normes formelles et de règles administratives mais aussi de normes informelles. Selon Tournay (2013), l'institutionnalisation est marquée par un échange de valeurs, une *« valuation »* définie comme *« un processus d'acquisition de valeurs autour d'une cause partagée »*. Une innovation induit plus ou moins directement des changements sociaux qui conduisent les acteurs à déconstruire et reconstruire de nouveaux arrangements institutionnels. Le changement institutionnel invite au redécoupage des limites de l'institution à la fois dans le temps et dans l'espace.
Ce dernier paramètre est à discuter, car l'institutionnalisation peut être souhaitée par certaines parties sans pour autant être nécessaire ou souhaitable. A contrario, elle peut être aussi souhaitable mais non réalisable faute de moyens financiers ou de volonté politique.

[206] Le territoire ici est entendu davantage au sens fonctionnel qu'institutionnel.

Approche institutionnaliste combinée à celle de la transformation des politiques publiques

L'ensemble des sciences humaines s'est approprié l'innovation, soit en vue de l'étudier et d'en renouveler l'analyse soit pour répondre aux politiques publiques de la recherche. Cependant le concept d'innovation et en particulier celui d'innovation sociale n'est pas encore totalement stabilisé d'un point de vue théorique quel que soit les disciplines (sociologie, géographie, économie principalement) et n'a donc par conséquent pas encore livré tout son potentiel. L'innovation sociale est largement mobilisée dans le champ de l'économie sociale et solidaire où la perspective philanthropique et démocratique est très prégnante. L'innovation y est considérée comme un facteur de démocratisation de l'économie et de la société. La démocratisation est un aspect intéressant notamment pour l'étude de la gouvernance et en particulier celle qui nous préoccupe, la gouvernance transfrontalière. La géographie manie aussi le concept pour traiter la question territoriale, puisque l'innovation prend racine sur un territoire et se nourrit de ses spécificités.

L'innovation sociale rassemble aujourd'hui plusieurs formes ou approches (Besançon et Guyon 2013), avec d'un côté une logique d'entreprenariat social dont l'objectif est la compensation d'un déficit voire d'une défaillance du public: c'est l'approche dite anglo-saxonne et de l'autre une conception fondée sur le processus dans laquelle la réflexion présente est inscrite. Cette dernière se scinde en deux branches : l'entreprise sociale associée à l'économie sociale et solidaire et l'approche institutionnaliste initiée par les chercheurs canadiens du CRISES[207]. Cette approche est bottom-up et se fonde sur la participation d'un grand nombre d'acteurs et sur une base locale. *« L'innovation sociale s'inscrit dans un système d'innovation localisé, au sens d'organisation des coopérations entre acteurs sur un territoire donné, dont la prise en compte est essentielle et qui donne lieu à une expérimentation au niveau local. »* Elle est en mesure *« de renforcer les capacités d'agir et d'induire des changements dans les rapports sociaux et dans les arrangements institutionnels »* (Richez-Battesti, Petrella, et Vallade 2012). Cette conception institutionnaliste convient parfaitement dans la mesure où elle met l'accent sur la coordination des acteurs dans le cadre des organisations. Elle rejoint donc l'analyse de la gouvernance transfrontalière menée dans la première partie.

La dernière approche est celle de la transformation des politiques publiques (Richez-Battesti et Vallade 2012), qui se rapproche du New Public Management des années 80

[207] Centre de Recherche sur les Innovations Sociales.

dont l'objectif était de réformer l'action publique dans un soucis d'efficacité et d'efficience (Durance 2011). Les nouvelles politiques européennes s'inscrivent parfaitement dans ce schéma, en promouvant d'une part une bonne gouvernance et en imposant d'autre part des critères de compétitivité aux territoires. Nous reviendrons plus en détail sur cet aspect dans la partie suivante.

1.2.b L'adaptation : une innovation ?

Nos deux terrains de recherche peuvent à double titre être qualifiés de marge territoriale au sens de système territorial (Prost 2004), d'une part parce qu'ils sont situés à la périphérie à proximité de la frontière, limite de l'expression du pouvoir de l'Etat et d'autre part parce qu'ils sont loin des centres urbains décisionnels. Cet isolement et cet éloignement est toutefois à relativiser, notamment parce que les conditions d'accessibilité hivernales se sont grandement améliorées au fil des décennies. En revanche, l'éloignement des centres urbains qui concentrent les services mais aussi les emplois est une problématique à considérer notamment pour traiter la question de la survie de certains villages isolés qui perdent des habitants. La situation est d'ailleurs très différente entre l'Espace mont-Blanc et les Alpes Maritimes françaises et italiennes. En effet, l'Espace Mont-Blanc est un carrefour où converge plusieurs axes routiers majeurs (autoroutes alpines assurant la liaison avec les grandes villes et métropoles alpines) ; l'obstacle géomorphologique est aisément franchi par des cols et des tunnels. Les villes de Martigny et de Sallanches sont incluses dans le périmètre de l'Espace Mont-Blanc, tandis que celles de Sion et Aoste sont très rapidement accessibles (périmètre inférieur à 40 km). L'accessibilité de la partie française est beaucoup plus contrastée, car plusieurs vallées sont relativement excentrées (Bourg Saint-Maurice en Haute-Tarentaise, Beaufortin, Châtel dans le Val d'Abondance par exemple). Le déséquilibre dans le rapport centre-périphérie est davantage marqué dans les Alpes Maritimes. Les communes italiennes autour de Cuneo sont très accessibles et proches de l'agglomération, mais elles restent très peu peuplées, tout comme celles de la vallée de la Stura. Elles présentent des caractéristiques similaires du point de vue de la population avec les communes du Mercantour, qui se trouvent en fond de vallée et plus difficilement accessibles depuis la côte.

Outre le contexte de marginalité, la montagne a souvent été considérée comme présentant un handicap du fait du relief, du climat et de la pente, parfois de l'enclavement, par rapport à la plaine. Cependant, les montagnards ont fait preuve d'adaptation dans différents domaines notamment l'agro-pastoralisme et le travail saisonnier. Leur mode de vie a aussi évolué avec l'apparition du tourisme d'abord estival puis hivernal. La saisonnalité rythme les activités des montagnards. Cette adaptation certes contrainte et bien nécessaire pourrait être considérée comme la première source d'innovation sociale, dans la mesure où elle répond bien à un besoin et qu'elle est adoptée à travers les vallées, les massifs montagneux. L'adaptation est-

elle une forme d'innovation ? En matière de changement climatique, l'adaptation est qualifiée d'innovation (Rodima-Taylor, Olwig, et Chhetri 2012). De même, en matière d'innovation organisationnelle, l'adaptation est décrite comme l'une des modalités. L'adaptation fait aussi partie de la Stratégie Europe 2020 qui place l'innovation et la compétitivité au cœur de l'action des futures politiques publiques. Notons tout de même qu'à de rares exceptions, l'expression employée est « adaptation et innovation » et plus rarement encore celle « adaptation par l'innovation » ou mieux encore « innovation par l'adaptation ». Or, la position défendue ici est celle d'une innovation par l'adaptation, plus précisément d'une adaptation locale comme réponse à un problème nouveau ou persistant. Cette adaptation prend souvent la forme d'une expérimentation locale, qui si elle est jugée satisfaisante sera promue et développée par des acteurs publics et déployée sur d'autres territoires montagnards ou non. L'adaptation nous renvoie directement à la distinction classique entre innovation incrémentale[208] et innovation de rupture, qui sont des adjectifs qualificatifs essentiellement usités pour les innovations techniques et technologiques. L'innovation de rupture implique de changer radicalement de technologie, ou de rompre complètement avec d'anciens processus, tandis que l'innovation incrémentale est une amélioration continue d'un produit, d'un service ou d'un processus. L'innovation sociale s'inscrit difficilement dans un contexte de rupture mais davantage dans un processus d'amélioration continue dans le temps.

L'adaptation concerne aussi la gouvernance transfrontalière décrite dans le chapitre précédent, qui comme nous l'avons constaté s'est vue modifiée par l'élaboration et la conduite des PIT. Cette modification temporaire pour l'Espace Mont-Blanc et plus durable dans le cas d'Alpi Marittime-Mercantour a aussi servi d'expérimentation préalable à la création du GECT. Avec prudence, il est possible d'avancer l'idée que la gouvernance transfrontalière décrite pourrait être constituer une innovation organisationnelle voir institutionnelle dans le cas du GECT. Philippe Hamman (2003) emploie le terme « d'innovation institutionnelle » pour décrire notamment *« l'apprentissage d'un savoir-faire nouveau »* de par la participation au programme Interreg, mais aussi l'élaboration d'un projet de territoire (agglomération transfrontalière) doté d'une institution. Cette description, bien que le contexte géographique soit différent (Sar Moselle) est semblable aux processus d'institutionnalisation et de territorialisation qui seront analysés dans les deux chapitres suivants.

[208] Une innovation incrémentale est une petite amélioration technique ou organisationnelle, voire d'une adaptation qui ne remplace pas la technique, la technologie ou l'organisation précédente mais l'améliore, la rend plus performante, plus efficiente.

1.3 La montagne : une terre d'innovation ?

1.3.a Marginalité et innovation

Le processus de mondialisation que l'on connaît depuis plusieurs décennies maintenant joue un rôle dans les processus géographiques de territorialisation. Il se caractérise entre autres par une hyper-mobilité, qui favorise le déplacement des populations vers les métropoles et contribue à la désertification des communes rurales. Les Alpes ne sont pas épargnées par ce phénomène, la population des villes périalpines (Genève, Turin, Milan, Nice) augmente. De même les villes intra-alpines se développent selon un modèle de périurbanisation comme l'ont démontré, en 2001, Perlik et Debarbieux dans le second rapport de la CIPRA sur l'état des Alpes[209]. La métropolisation renforce la polarisation démographique, économique et creuse l'écart entre les villes intra-alpines ou périalpines (Grenoble, Chambéry, Aoste, Genève, Turin, Milan …) et les zones rurales montagnardes, qui plus est frontalières (Michelet 2008). En outre, les différentes réformes territoriales en France comme en Italie accompagnent ce mouvement en encourageant la création institutionnelle de métropoles. L'équilibre précaire, en partie lié au changement climatique qui affecte la structure économique des communes de montagne, est de nouveau remis en cause. Faire face, s'adapter ou mourir, les espaces périphériques n'ont pas d'autres options. Pour cela, ils peuvent miser sur deux atouts : la valorisation de ressources spécifiques et patrimoniales mais aussi sur les dynamiques des acteurs locaux qui dépassent la limite de la frontière.

Dans sa thèse de doctorat consacrée aux territoires ruraux périurbains, Elodie Valette (2003) remettait en cause l'idée selon laquelle les métropoles seraient les seuls foyers d'innovation et démontrait le potentiel d'innovation sociale de ces derniers. Elle s'appuie en partie sur les travaux de Pecqueur (1990), selon lesquels les territoires ruraux constituent des lieux de production de connaissance, des lieux de circulation, de rencontre et d'échanges fonctionnant à l'échelle de l'acteur, de l'individu. Ce système favorise et valorise l'émergence de projets, ainsi que l'innovation économique et sociale. La proximité spatiale, sociale et culturelle est placée au cœur du développement économique local et territorial. Pecqueur décrit de *« nouveaux dynamismes régionaux et territoriaux »* et met en évidence des changements d'ordre organisationnels au niveau de la structuration des entreprises, qui sont essentiellement des petites et moyennes entreprises. La perspective plus économique que la mienne est

[209] PERLIK M., DEBARBIEUX B. (2001) : Les villes des Alpes entre « métropolisation » et identité in CIPRA éd. (2001) : 2e rapport sur l'état des Alpes, publié par CIPRA-International, Schaan, Liechtenstein

néanmoins intéressante, car les structures de coopérations transfrontalières s'intéressent de près à ce tissu économique local et essaie de l'aider à se structurer. C'est le cas dans différents domaines : le tourisme, la production agricole et la production de produits du terroir, la promotion des savoir-faire traditionnels.

Les espaces périphériques ne sont pas condamnées à la reproduction d'innovations issues du centre (Giraut et Gerbaux 2000), voire à la simple attente de la diffusion des effets des innovations externes. Certains auteurs mettent en avant le fait qu'il serait plus facile d'innover à la marge, car elles seraient porteuses d'une moindre charge symbolique et politique. Cependant il ne faut pas surestimer leurs capacités à inventer ou créer de nouveaux modèles spatiaux (Antheaume et Giraut, 2002). Cette affirmation est vraie mais à nuancer pour les montagnes, qui sont dotées d'une symbolique forte dans l'esprit des populations, notamment urbaines. Les espaces protégés ont longtemps cristallisé deux visions opposées de la montagne : celle des montagnards qui l'éprouvent au quotidien et celles des urbains qui la voit comme un terrain de jeu à protéger. Aujourd'hui encore, la vision urbaine de certains experts cherche encore à s'imposer. Les voix s'élèvent, en particulier celles des élus pour rappeler les spécificités et appeler à un traitement spécifique des problématiques. Ces élus de la montagne ont un poids assez considérable à l'échelle nationale, en particulier en France.

En second argument, la marge serait un élément fort d'identification territoriale positive susceptible de faire émerger l'innovation. En effet, la capacité d'innover des communautés alpines, et plus généralement des communautés de montagne, tient aussi à leur inclusion dans un système de contraintes et de potentiels.

Les territoires transfrontaliers alpins peuvent être considérés comme des espaces d'entre-deux propices à l'innovation du fait de leurs caractéristiques hybrides (Jacob 2014). Il est délicat d'affirmer que les grandes stations de ski font partie des territoires marginalisés car elles concentrent au moins une partie de l'année, une population importante. Leur fonctionnement et leurs caractéristiques se rapprochent de ceux d'une ville à la montagne. Pour autant, elles côtoient de près la ruralité montagnarde. Elles font face aux mêmes enjeux et défis que les autres communes rurales de montagne tels que le changement climatique, l'entretien d'un paysage ouvert. Leur population permanente est parfois très faible, ce qui impose une rationalisation des services publiques et pose les mêmes questions d'accès aux soins, pour ne citer que ces deux exemples.

Souvent envisagée uniquement dans un rapport centre-périphérie à sens unique et de dépendance par rapport au centre, la montagne transfrontalière a pourtant des atouts à faire valoir face aux villes. Ces territoires frontaliers de montagne sont aussi des espaces de détente, de loisir et de récréation pour les habitants des centres urbains situés à proximité, en même temps que des destinations touristiques hivernales et estivales. La montagne fournit aussi de l'énergie, une production agricole de qualité qui maintient l'ouverture des paysages. Elle occupe aussi un rôle stratégique en tant

que système d'alerte précoce dans le contexte actuel de changement climatique, les variations de température y étant plus marquées. La montagne serait un révélateur et un laboratoire d'analyse et d'anticipation des évolutions à l'échelle de la planète selon le climatologue Beniston, spécialiste du changement climatique en montagne. Depuis fort longtemps, l'idée de faire de la montagne un laboratoire pour la science et la société s'est développée. La loi montagne française de 1985, sur laquelle nous reviendrons, avait d'ailleurs comme objectif de faire des massifs des laboratoires de développement territorial, en favorisant l'expérimentation. L'Espace Mont-Blanc s'est d'ailleurs construit sur cette base, le développement durable s'est imposé comme le fil conducteur des deux coopérations. Brun et Perrin (2001) affirment que la montagne pourrait être *« un contrepoids essentiel dans le processus de globalisation au travers des valeurs du développement territorial »*. Je l'ai pensé initialement, mais il semble plus réaliste de défendre une position plus nuancée en disant que la montagne a un rôle effectif à jouer notamment comme laboratoire des changements environnementaux et sociaux et qu'elle doit pouvoir faire entendre sa voix et défendre ses intérêts propres. Debarbieux et Rudaz (2010 op. cit) ont d'ailleurs bien montré comment certains acteurs de la montagne ont su hisser la thématique montagne et ses enjeux dans le débat international (Nations Unies) pour parvenir à en faire une catégorie générique de l'action publique. Cette mondialisation de la question montagnarde va-t-elle réellement dans le sens des intérêts de la montagne ? Y-a-t-il une montagne ou des montagnes ? Quelle est la bonne échelle pour le traitement de la question montagnarde et surtout des enjeux locaux de la montagne ?

La marginalité, les déséquilibres territoriaux sont intégrés dans la manière d'appréhender l'espace transfrontalier, ils deviennent même des arguments de développement et d'innovation dans le cadre des programmations Interreg. Ainsi le programme Aloctra V énonce sans détour que *« l'innovation est tendanciellement faible dans les zones rurales et de montagne et plus forte dans les grands pôles urbains et dans les zones qui leur sont voisines »*, par conséquent l'objectif général du premier axe est de *« favoriser l'innovation dans les systèmes économiques et productifs transfrontaliers afin d'en accroître la compétitivité notamment dans les zones les plus marginales »*. Dans la programmation précédente, la rédaction était plus nuancée (cf l'extrait ci-dessous).

« La forte attractivité de la zone, qui constitue l'un des principaux éléments de force commun à la zone transfrontalière, se fonde essentiellement sur plusieurs composantes structurelles telles que la complémentarité et la richesse des espaces naturels, les ressources culturelles et humaines, et la présence d'un réseau de zones urbaines de petite et moyenne taille garantissant un bon niveau de qualité de vie. Les éléments d'attractivité de la zone, pour la population comme pour les entreprises, sont renforcés par le secteur touristique, très développé et diversifié, par la présence de centres de compétence scientifique et technologique, par le rôle actif des organismes locaux et par le vaste choix de produits agro-alimentaires typiques et de qualité. Toutefois, on note d'importants déséquilibres territoriaux et différentiels de développement, entre les zones urbanisées à fort développement touristique et les zones caractérisées par leur périphéricité et leur isolement, en raison du manque d'infrastructures de transports, de l'éloignement des grands centres des zones de montagne et du manque de réseau de télécommunication dans les petits villages ».

Extrait 1 : Programme Alcotra 2007-2013, Axe prioritaire 1 : développement et innovation.

Les programmes Interreg France-Italie et France-Suisse misent sur la présence en montagne de secteurs d'innovation (TIC, santé, énergies renouvelables, gestion des risques, nanotechnologies, biotechnologies, design, parfums/arômes/cosmétiques, …), de filières agro-alimentaires reconnues bien organisées en réseau, mais aussi sur les ressources naturelles (neige, eau) et la structuration économique reposant sur la pluriactivité dans les territoires de montagne.

1.3.b Traitement politico-juridique de la montagne des Etats

La montagne occupe une part importante du territoire suisse (64%[210]), italien (54%[211]) et 30% du territoire métropolitain français[212] et concerne directement ¼ de la population suisse, et environ 1/6e des populations française et italienne. Chacun de ces Etats compte une association dont la vocation est la défense des intérêts de la

[210] Source : Cadastre de la production agricole, Michelet, Unige 2012

[211] Source : Uncem Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani

[212] Source : Rapport Acte II de la loi montagne Pour un pacte renouvelé de la Nation avec des territoires de montagne, septembre 2015.

montagne. La plus ancienne est le Groupement suisse pour les régions de montagne[213] (SAB) fondé à Berne en 1943 suite à la crise agricole des années 30. Dans les années 70, le groupement s'ouvre à des thématiques non agricoles. En Italie, l'UNCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani) s'est constituée en 1952 au moment où la question de la montagne a été traitée par une loi. Aujourd'hui l'organisation est structurée régionalement et regroupe 350 communautés de montagne (comunità montane) et 4195 communes classées montagne. En France, les élus de la montagne (maires, conseillers communautaires, généraux et régionaux, parlementaires) se sont regroupés au sein de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) dès octobre 1984 pour *« donner aux collectivités des moyens d'action renforcés pour défendre les enjeux économiques, sociaux et environnementaux de la montagne »*.

Dès la fin du XIXe siècle, les premières mesures en faveur de la montagne concernèrent la forêt qui fut pendant longtemps surexploitée puis l'agriculture. Le reboisement de la montagne, en France comme en Suisse signe la première entrée de la montagne en politique avec un projet français de loi de 1846 « relatif au reboisement des montagnes et à la conservation du sol forestier » et un arrêté fédéral helvète de 1871 sur le même sujet. Les politiques de soutien à l'agriculture de montagne se trouvent, dans les trois pays, diluées au sein d'autres politiques plus générales. L'Italie est le premier des trois Etats à adopter une loi prenant des mesures en faveur des régions de montagne en 1952, modifiée en 1971[214]. La Suisse suivra avec une grande loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions des montagnes[215] (LIM) et enfin la France emboitera le pas avec sa loi montagne en 1985[216]. Par ces trois grandes lois, la montagne devient un objet public. La montagne devient aussi, grâce à ces lois, un laboratoire de la décentralisation à l'œuvre en Europe depuis les années 70.
Le contexte actuel (en France et en Suisse) de réforme de la politique montagne, ainsi que les conditions de recherche m'ont amené à me pencher plus spécifiquement sur ces deux cas.

Changement de paradigme suisse : de la LIM à la RMER en passant par la NPR[217]

---

[213] Nom pris en 2008, initialement Groupement suisse des paysans de montagne remplacé par groupement des populations de montagne en 1973.

[214] Loi n°1102 du 3/12/1971 Nuove Norme Per lo Siluppo Della Montagna.

[215] [901.1] Loi fédérale du 28 juin 1974 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne.

[216] Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

[217] LIM : loi sur les investissements de montagne, RMER : Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne, NPR : Nouvelle politique régionale.

En 1974, la Suisse adopte une nouvelle posture globale face à la montagne en vue d'assurer et de maintenir l'équilibre territorial du pays. Cette politique repose d'une part sur une péréquation financière entre les cantons et sur une politique de développement régional global et non plus seulement sectorielle. Cette loi encourage les investissements structurants pour les infrastructures par exemple et redistribue la richesse dans le cadre de partenariats public-public. L'application de la LIM repose sur un zonage qui créé des régions socio-économiques fonctionnelles et non pas institutionnelles. La mise en œuvre de la politique incombe aux cantons et aux communes, elle est facultative. Au début des années 2000, la LIM commence à montrer ses limites notamment parce que le contexte a changé (Rudaz et Debarbieux 2013). La compensation des désavantages des régions périphériques ne suffit plus pour faire face à la mondialisation et à la multiplication des échanges en l'Europe.

La LIM sera remplacée par la NPR qui est entrée en application en 2008[218]. Selon ses propres termes, « la NPR doit permettre d'améliorer les conditions cadres économiques pour les activités entrepreneuriales, de promouvoir les innovations, de générer de la valeur ajoutée et d'encourager la compétitivité dans les régions concernées. La NPR contribue de manière indirecte à l'occupation décentralisée du territoire et à l'élimination des inégalités régionales ». La NPR marque un profond changement de logique avec le passage d'une logique de guichet à une logique de projet ; mais aussi un changement de paradigme avec le passage d'un traitement de la question montagnarde à celui du rural ou plus exactement du non-métropolitain. Le paradigme néo-libéral s'étend à l'ensemble du pays y compris aux zones rurales de montagnes : l'innovation et la compétitivité sont les maîtres-mots. La loi vise aussi l'identification des communes à problématiques spécifiques de région de montagne pour leur faible attractivité ou leur faible démographie par exemple. Le but est d'aider ces communes en les obligeant à se doter d'une stratégie de développement sur la base de laquelle le canton pourra octroyer des aides spécifiques, typiquement des aides aux infrastructures, l'octroi de prêts sans intérêt pour la réalisation et l'équipement de zone d'habitat permanent ou la réalisation de projets d'investissement pour le maintien de services de proximité ou l'aide au logement. La NPR vise donc à améliorer la compétitivité de certaines régions et à y générer de la valeur ajoutée. Cette politique est fondée sur l'exploitation des potentiels locaux et une logique d'équilibre du développement régional dans une perspective de durabilité. L'objectif est de développer la coopération public-privé, entre régions ou avec les agglomérations tout en misant sur les potentiels régionaux et en renforçant la capacité d'innovation. Les objectifs de cette politique régionale coïncident avec ceux de la Stratégie de Lisbonne.

[218] Application de « 901.0 Loi fédérale (CH) du 6 octobre 2006 sur la politique régionale ».

Elle encourage d'ailleurs les liens avec divers programmes européens (Interreg, ESPON, URBACT et INTERACT). La NPR a été mise en œuvre sur la base du programme pluriannuel 2008-2015 de la Confédération. Ensuite, les cantons volontaires ont élaboré des programmes cantonaux et inter-cantonaux de mise en œuvre d'une durée de quatre ans pour les deux périodes 2008-2011 et 2012-2015. Le chef du service du développement économique du Valais (Eric Bianco), vice-président de l'Espace Mont-Blanc décrit deux visions de la montagne, l'une depuis Berne et l'autre depuis Sion, autrement dit l'une depuis la capitale fédérale et l'autre depuis la montagne. La première semble caricaturale « le Valais est un Canton montagnard alors que vu du Valais, il y a la vallée du Rhône qui est le centre et puis la périphérie de la périphérie que sont les vallées latérales ».

La politique économique du Valais repose d'une part sur la loi sur la politique économique cantonale de 2000, qui a permis la création d'une antenne économique en 2003 avec pour mission le développement endogène, et d'autre part sur la loi Cantonale sur la politique régionale de 2008 qui a abouti au redécoupage régional passant de 8 à 2 régions. Cette politique s'inscrit bien entendu dans le cadre de la NPR fédérale. Une stratégie dite PSRM (Problématiques spécifiques aux régions de montagne) permet de soutenir par des aides financières ciblées les communes de montagne identifiées[219]. Par principe, depuis la NPR, le Canton n'accorde plus d'aide directe aux entreprises privées exceptée pour les secteurs de l'hôtellerie de montagne et des remontées mécaniques. Les aides aux entreprises se font au travers d'un centre de compétence financière.

Une troisième étape est entamée avec la motion 11.3927 Maissen du 29 septembre 2011 présentée au Conseil Fédéral : « Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer, en collaboration avec les représentants les plus importants des régions de montagne et des espaces ruraux, une stratégie cohérente pour les régions et espaces concernés. Cette stratégie doit comprendre des principes généraux et des lignes directrices ainsi que des délais concrets quant à leur mise en œuvre. A cet effet, une attention particulière sera portée aux aspects population, économie, ressources naturelles et occupation décentralisée du territoire, ainsi qu'à la collaboration verticale des acteurs concernés dans toutes les administrations publiques. » Les membres du groupe stratégique «Motion Maissen» ont remis un rapport stratégique[220] en juin 2014 au SECO et à l'ARE, qui servira de base à la Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et

[219] 42 communes sont concernées.

[220] Rapport des experts à l'attention du SECO pour une stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse remis par les membres du groupe stratégique « Motion Maissen», Juin 2014.

les régions de montagne (RMER)[221]. La politique des agglomérations et la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne forment l'une des clés de voûte du développement territorial suisse. La vision de la Confédération est résumée dans le schéma ci-dessous.

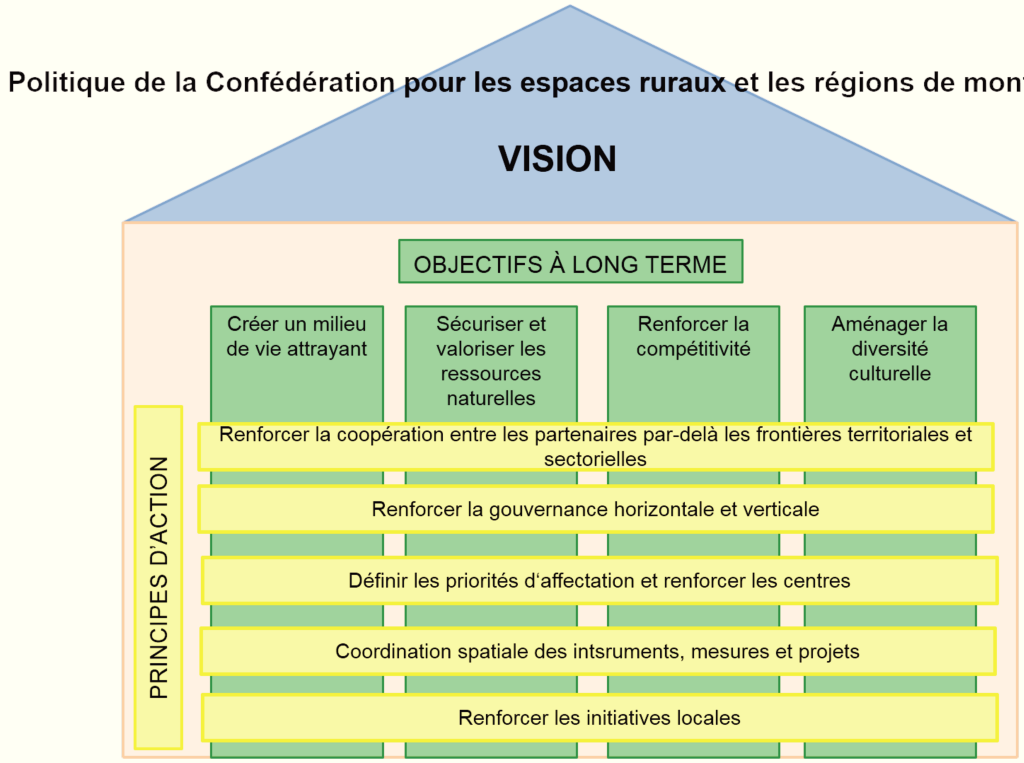


Figure 23 : Concept politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne (source : rapport du Conseil Fédéral, 2015).

Cette politique vise d'abord à renforcer les acteurs régionaux et la cohérence des instruments par la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance qui prend en compte à la fois les mouvements verticaux (top-down et surtout bottom-up, entre l'échelon fédéral et l'échelon communal) et les mouvements horizontaux pour assurer une meilleure coordination globale des politiques sectorielles[222]. Cette nouvelle stratégie se décrit comme un cadre pour les autres politiques sectorielles ; elle entend coordonner les mesures et les instruments préexistants aux trois niveaux[223]. L'objectif n'est pas de créer un échelon nouveau mais d'améliorer et de renforcer les liens existants et de

[221] Conseil fédéral, Rapport en réponse à la motion 11.3927 Maissen du 29 septembre 2011, « Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Pour un développement cohérent du territoire suisse », 18 février 2015, Berne.

[222] Péréquation financière, aménagement du territoire, politique régionale, tourisme, agriculture, transport, service universel, environnement, énergie, politique européenne et internationale.

[223] Territoires d'action Projet de territoire Suisse, stratégies et programmes cantonaux, Programme pilote Territoires d'action.

créer ceux qui manquent entre les espaces ruraux et les agglomérations. Les centres régionaux deviennent les moteurs du développement. Le phénomène attendu est un mouvement de décentralisation concentrée. Le pouvoir descend vers les Cantons et les villes et se concentre en même temps sur des centres régionaux, qui devront diffuser le développement.

Une attention toute particulière est portée au « développement de stratégies transfrontalières [qui] à long terme doit renforcer la collaboration au sein des territoires d'action ». Le modèle de gouvernance retenu est le suivant :

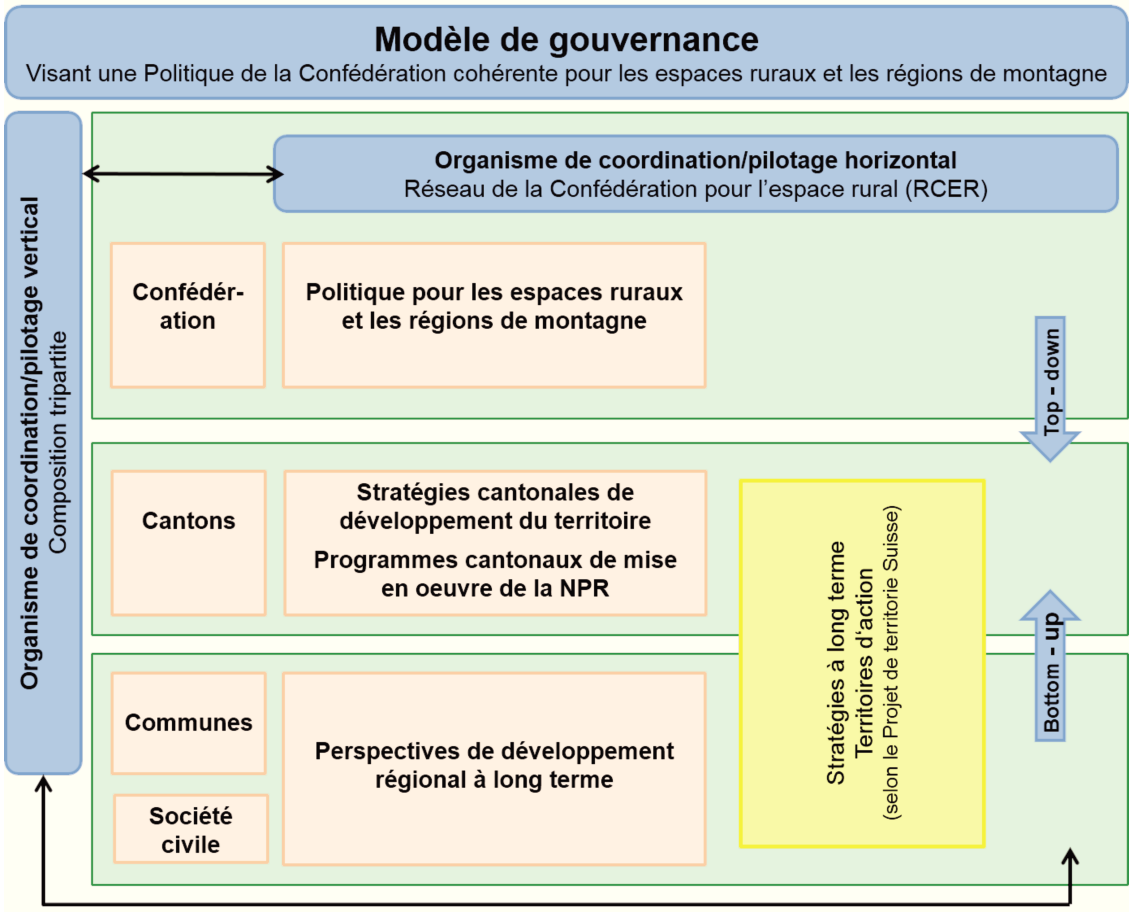


Figure 24 : Modèle de gouvernance visant une politique fédérale cohérente pour les régions de montagne et les espaces ruraux (source : rapport du Conseil Fédéral, 2015).

Concernant l'innovation, la nouvelle politique RMER reprendra l'instrument créé par la NPR : les Systèmes régionaux d'innovation (RIS) qui visent à renforcer la compétitivité des grandes régions pour que toute la région profite de la dynamique des centres. Les RIS encouragent le transfert de savoirs et de technologies des centres urbains vers les zones rurales par rayonnement.

Cette dernière étape franchie montre la volonté d'articuler les deux politiques piliers du développement territorial suisse à savoir la politique d'agglomération et la politique rurale par la mise en œuvre d'une gouvernance intersectorielle et multi-niveaux. L'heure n'est plus à l'opposition, ni à la complémentarité mais à l'articulation et à la mise en valeur des potentiels des territoires.

Acte I, Acte II de la loi montagne : pas de changement de cap

La loi dite montagne[224] adoptée en 1985 reconnaît la spécificité de la montagne, lui conférant un statut particulier ainsi que la possibilité d'adapter les textes de portée générale aux caractéristiques de la montagne. Première du genre, elle sera suivie l'année suivante par la loi littoral qui d'ailleurs s'applique aux lacs de montagne. Toutes deux s'inscrivent dans une logique de décentralisation, doublée d'une volonté de préserver l'environnement, qui se traduit par des mesures d'urbanisation contraignantes et dérogatoires (procédure des Unités Touristiques Nouvelles). L'application des dispositions de la loi repose sur la définition d'un zonage montagne[225]. Cette loi marque un profond changement de conception de l'espace de l'Etat unitaire indivisible. En effet, cette loi reconnaît aux montagnes françaises *« un droit à la différence et à l'expérimentation »*, depuis étendu à l'ensemble du territoire national. La reconnaissance de la montagne comme bien commun de la nation justifie une solidarité nationale, qui s'est exprimée dans un premier temps par une logique de compensation des handicaps naturels, plus concrètement par des aides pour compenser des rendements moindres par rapport à la plaine. Aujourd'hui, il s'agit davantage de miser sur les spécificités et d'aider la montagne à innover et non plus à rattraper son retard.

La montagne a aussi été utilisée comme laboratoire d'expérimentation pour les politiques de décentralisation dont la première phase a commencé quelques années plutôt. Cette loi a imaginé un découpage par massif et a créé des institutions nouvelles dédiées à la montagne. Chaque massif est doté d'un comité de massif[226], la nouvelle fonction de préfet coordinateur de massif voit le jour. L'échelon régional est déterminant puisqu'il planifie et met en œuvre les politiques publiques dans une convention interrégionale de massif. Depuis 2005, il élabore aussi le schéma interrégional d'aménagement et de développement, document d'orientation stratégique à échéance de dix à quinze ans, qui fixe les grandes orientations du massif à moyen et

[224] Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

[225] Le classement des communes en zone de montagne repose sur les dispositions du règlement n°1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural et plus particulièrement sur son article 18 pour la montagne, et la directive 76/401/CEE du Conseil du 6 avril 1976 (détermination précise des critères pour le classement en France en zone de montagne). La zone de montagne est définie, par l'article 18 du règlement 1257/99, comme se caractérisant par des handicaps liés à l'altitude, à la pente, et/ou au climat, qui ont pour effet de restreindre de façon conséquente les possibilités d'utilisation des terres et d'augmenter de manière générale le coût de tous les travaux.

[226] Six massifs métropolitains : les Alpes, le Massif jurassien, le Massif central, les Pyrénées, le Massif vosgien, le Massif corse, et trois massifs ultramarins : le Massif de Guadeloupe, le Massif des Hauts-de-La Réunion et le Massif de Martinique.

long terme. Au niveau national, le Conseil National de la Montagne (CNM) est créé, il s'agit d'une instance consultative présidée par le Premier ministre comprenant notamment des représentants du Parlement, des établissements publics consulaires, des organisations nationales représentant le milieu montagnard, et chacun des comités de massif. Théoriquement, il devait se réunir une fois par an pour déterminer les grandes orientations et définir les objectifs. Dans les faits, ces institutions fonctionnent plus ou moins bien selon les massifs et selon les périodes.

Progressivement, la procédure de contractualisation des politiques publiques dans un cadre régional initiée dans le cadre de la loi montagne, s'est étendue à d'autres territoires ruraux et s'est banalisée (Broggio 2002, 1997). A l'occasion des 30 ans de la loi montagne, un bilan a été dressé dans le rapport parlementaire intitulé *« Acte II de la loi montagne. Pour un pacte renouvelé de la Nation avec des territoires de montagne »*[227] a été remis au CNM. Ce bilan démontre la nécessité de faire évoluer la loi montagne afin qu'elle considère et s'adapte aux nouveaux enjeux (climatiques, technologiques) et qu'elle soit aussi plus efficace. Par exemple, le droit à l'expérimentation n'a pas été mis en œuvre faute de volonté politique. Selon ce rapport, la loi montagne reste tout à fait d'actualité mais nécessite une réactualisation afin de l'adapter aux enjeux actuels. Par exemple, la logique de compensation des handicaps semble dépassée et doit faire place à une logique de valorisation des atouts et des potentiels de la montagne et aussi à une *« vision résolument positive, innovante et volontariste »*. La solidarité devrait se manifester dans les rapports entretenus entre ville et montagne, notamment par la reconnaissance d'interdépendances économiques, qui permettent de sortir de la logique de dépendance ou de domination qui prime encore aujourd'hui. L'échelon du massif est à ce titre intéressant, puisque le périmètre d'action est large. On note cependant, un état des réflexions moins avancé qu'en Suisse, en partie lié au fait que le principe de solidarité est fortement réaffirmé mais aussi lié à la difficulté de se défaire de la logique de compensation des handicaps malgré une volonté affichée de valoriser les potentiels et atouts de la montagne. La solidarité valléenne au sein des massifs devrait être remplacée par la notion de complémentarité, ce qui permettrait aux espaces ruraux de montagne de sortir de ce rapport centre-périphérie délétère et trop réducteur.

La loi montagne révisée[228] précise donc le fonctionnement et la composition de ces institutions spécifiques, le Conseil National de la Montagne et les comités de massif, ainsi que les modalités d'action dans le cadre des schémas interrégionaux de massif.

[227] Rapport Parlementaire, GENEVARD A., LACLAIS B., 2015, Un acte II de la loi montagne pour un pacte renouvelé de la nation avec les territoires de montagne.

[228] LOI n°2016-1888 du 28 décembre 2016.

La loi fait du CNM une instance privilégiée, au plan national, de la concertation sur l'avenir de la montagne et sur les politiques à mettre en œuvre. Cette nouvelle loi tant attendue n'est en rien révolutionnaire et s'inscrit dans la droite ligne de la première (Yolka 2017; Yolka 2017; Kada 2017). Les principales avancées concernent l'emploi et le dynamisme économique avec une véritable reconnaissance de la pluriactivité et du travail saisonnier en matière de formation et de statut. La question des communications électroniques fixes ou mobiles est aussi abordée.

La proposition de loi examinée par le Parlement français aux mois de novembre et décembre est finalement en deçà des espérances formulées dans le rapport précédent. Si les deux volets initiaux très sectoriels de la loi, constitués par l'agriculture et le tourisme, ont été renouvelés et dépassés dans un titre II consacré au soutien de l'emploi et du dynamisme économique en montagne et qu'un chapitre entier est consacré à la modernisation de la gouvernance de la montagne, on note aussi un recul *« avec la dilution quasi totale de l'outil "Unité Touristique Nouvelle" dans le droit commun de l'urbanisme »*[229]. La question environnementale liée au changement climatique est très insuffisamment abordée et ne prend pas la mesure des impacts prévisibles sur l'économie de ces territoires. De plus, cette loi ne renouvelle pas la vision de la montagne, elle laisse les massifs libres de mettre en œuvre des politiques publiques permettant de répondre aux besoins de la vie quotidienne des habitants, de renforcer la capacité d'innovation des territoires de montagne. La montagne continue d'être traitée dans un rapport classique mais désuet de dépendance de la périphérie au centre décisionnel urbain. La question du déploiement du numérique est abordée mais elle dépasse très largement la montagne et concerne plus généralement les espaces ruraux et aussi certaines périphéries d'agglomération. Il est regrettable que cette nouvelle loi montagne ne pose pas un cadre stratégique pour l'avenir en encourageant le développement des liens entre la montagne et le reste du territoire national.

De la création des comunità montane en 1971 à leur suppression progressive

Les communautés de montagne ont été créées en 1971 avec la finalité de mettre en œuvre les programmes de développement socio-économique et des plans territoriaux d'urbanisme. Il s'agit d'une politique de « rééquilibrage économique » menée à la fois à l'échelon national et régional, qui encourage la participation du peuple et en particulier celle des communautés de montagne[230]. Son objectif premier est similaire

[229] Selon les termes employés par les associations de protection de la montagne consultées pour l'élaboration du projet de loi (France Nature Environnement, Mountain Wilderness).

[230] Selon les termes de l'article 1 de la loi : Legge n. 1102 del 3 dicembre 1971 e s. m. ed i.

aux objectifs de la LIM et de la loi montagne française, à savoir *« l'élimination des déséquilibres sociaux et économiques entre les zones de montagne et le reste du territoire national »*. L'aspect environnemental est aussi présent comme en France. Cette loi combine une logique de compensation des handicaps de la montagne à la mise en valeur des ressources actuelles et des potentiels. Elle repose sur la délimitation de zones définies depuis 1955. Dans ce cadre, les Régions se voient confier des compétences importantes, comme celles d'approuver les statuts des communautés de montagne, d'approuver les différents plans, mais aussi de veiller sur les relations entre les communautés et les autres institutions sur le territoire. Les communautés de montagne doivent, sur la base du plan régional, édicter une planification de développement économique et social pluriannuelle. Cette loi toujours en vigueur a été régulièrement amendée.

Les communautés de montagne peuvent être rapprochées des communautés de communes françaises. Elles fonctionnent comme un nouvel échelon entre la commune et les provinces, elles votent un budget et élaborent un plan. Tout comme les intercommunalités françaises, elles mutualisent les services.

L'Italie est engagée depuis plusieurs années dans une réforme territoriale importante, qui remet en cause le maillage territorial traditionnel avec la suppression des provinces et la réduction du nombre de communautés de montagne dans un premier temps et certains voudraient à terme les voir disparaître complètement. Cette réforme est marquée par l'adoption d'une grande loi en 2014[231] dont l'objet est le développement des cités métropolitaines, la fusion des communes et la suppression des provinces. Le périmètre de la ville métropolitaine serait celui de la province, ce qui revient à supprimer un échelon territorial. La loi prévoit la fusion des petites communes pour atteindre une population de 3000 habitants, toutefois une modulation (2000 habitants) serra possible pour les communes de montagne. La régionalisation entend mettre fin au modèle territorial hérité de la centralisation, et mise pour cela sur la rationalisation en diminuant le nombre d'échelons. Les provinces métropolitaines commencent à se mettre en place et vont développer leur propre politique territoriale. Cette réforme est semble-t-il guidée par une volonté de réaliser des économies. D'après les acteurs rencontrés sur le terrain les budgets des communautés de montagne ont été réduits drastiquement. Il semble cependant que la réforme peine à se mettre en place. Les élus des petites communes y sont défavorables car elle dessert leurs intérêts : les services se réduisent faisant courir le risque d'un exode de la population déjà faible vers les villes moyennes. Selon ces derniers, la rationalisation par mutualisation des services des agents avait déjà été mise en place au sein des communautés de montagne. Ils se

---

Nuove norme per lo sviluppo della montagna.

[231] LEGGE 7 aprile 2014, n. 56 Disposizioni sulle citta' metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusion di comuni.

demandent quel est l'intérêt d'élargir encore le périmètre, ils craignent de perdre leur identité et d'être noyés dans un système administratif complexe qui ne prendra pas en compte leurs besoins spécifiques et ne s'adaptera pas aux conditions de montagne (référence directe au climat). La réforme territoriale italienne impacte plus ou moins durement les communautés de montagne selon les régions, car elle n'est pas appliquée de manière uniforme. Il est cependant délicat de dresser un bilan précis et encore plus difficile de prédire l'évolution dans un futur proche.

Cette réforme territoriale n'est pas sans rappeler la réforme territoriale française avec notamment la loi NOTRe[232], qui met en œuvre une nouvelle organisation régionale et une rationalisation de l'organisation territoriale visant à faciliter le regroupement de collectivités.

Le traitement de la question montagne a grandement évolué depuis les années 70-80, on est globalement passé d'une logique de compensation des handicaps à une logique de développement endogène en misant sur les atouts spécifiques de la montagne et sur sa complémentarité avec les territoires voisins. Aujourd'hui, lAujourd'hui, l'échelon régional semble être le plus approprié pour mettre en œuvre des politiques publiques destinées à répondre aux enjeux de la montagne. Ces changements suivent en fait l'évolution de la politique européenne.

1.3.c Traitement de la question montagnarde par l'Union Européenne

Formellement la montagne fait son apparition en 2004 avec le Traité de Rome établissant une Constitution pour l'Europe puis dans le Traité de Lisbonne entré en vigueur en 2009. Auparavant, l'Union européenne ne semblait pas particulièrement intéressée par la montagne, au contraire du Conseil de l'Europe, qui a initié dés 1995 un cycle de conférences sur le sujet qui a débouché en 2003 sur une proposition de Charte européenne de la montagne, qui n'a finalement jamais vu le jour. Celle-ci avait entre autre fonction de stimuler les institutions de l'Union afin de mettre en place une politique spécifique à la montagne.

L'activisme d'élus français membres de l'ANEM et italiens membres de l'UNCEM a conduit à la création en 1991 de l'Association Européenne de élus de la Montagne (AEM), à laquelle adhèrent des collectivités territoriales locales et régionales des

[232] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

montagnes d'Europe, des élus de montagne (du maire au parlementaire européen), ou des organisations qui les regroupent. Avant 2000, la montagne est abordée sectoriellement notamment dans le cadre de la politique agricole commune, sous l'angle de la compensation du handicap, comme le montre parfaitement le rapport Blanc du Sénat[233]. Plus tard, elle sera prise en compte sous l'angle de l'environnement. A partir des années 2000, l'AEM va militer pour une prise en considération effective de la montagne dans la future politique de cohésion. En 2005, l'AEM par le biais du Comité des Régions et avec l'appui du Président de la Commission européenne, fait pression pour que le livre vert de la cohésion territoriale[234] sorte du schéma binaire urbain rural. L'action de l'AEM est une action de lobbying quotidienne auprès des instances européennes. L'approche défendue est transversale et territoriale. La montagne comme nous l'avons dit précédemment est abordée sous un angle hétérogène puisqu'il n'existe pas de critères supranationaux pour la définir. Progressivement l'AEM va poser les pierres une à une pour la construction d'une vision puis d'une politique commune de la montagne, avec comme objectif de faire coïncider la future Stratégie UE-2020 et développement territorial en montagne. A ce titre, la vision française de la montagne tend à être imposée avec le massif comme unité territoriale cohérente. L'idée proposée serait d'imposer une approche intégrée de la montagne en permettant une convergence budgétaire des fonds (FEADER ; FEDER, FSE) à destination des massifs. Cette hypothèse de l'influence de la France était déjà avancée par Faludi (2004) au sujet de la politique européenne de cohésion territoriale. En effet, l'influence de Michel Barnier[235] à la Commission européenne n'est pas sans lien. De même, la présidence de l'AEM est assurée régulièrement par des élus français et italiens. Le poste de secrétaire général revient à Nicolas Evrard, actuel maire de la commune de Servoz, dans l'Espace Mont-Blanc. Côté italien, Mercédès Bresso[236] a très largement porté la voix de la montagne dans les instances européennes, principalement au Comité des Régions. Lors des premières discussions autour de ce qui n'était encore qu'un projet de créer une macro-région Alpes, l'Allemagne, très discrète sur ces questions, s'est faite entendre par l'intermédiaire du Länder de Munich en rappelant le poids des villes et la nécessité de les intégrer à la stratégie macrorégionale pour les Alpes.

---

[233] BLANC J., 27/04/2011, Rapport Blanc, < http://www.senat.fr/rap/r10-458/r10-4581.pdf > (dernière consultation le 24 novembre 2016).

[234] Propositions de l'AEM pour un Livre vert « Vers une politique de la montagne de l'Union européenne : une vision européenne des massifs montagneux »

[235] Michel Barnier était Commissaire européen au marché intérieur et aux services jusqu'en 2014, ancien député et élu local de la Savoie.

[236] Mercédès Bresso est actuellement députée européenne, ancienne Présidente de la Région Piémont (2005-2010), ancienne présidente du Comité des régions de l'Union européenne de 2010 à 2012, ancienne présidente de l'AEM (2009).

Selon plusieurs acteurs, l'Espace Mont-Blanc a pu servir de laboratoire pour le Comité des Régions, du fait d'une part de sa situation trinationale relativement rare, de son absence de structuration juridique, de sa gouvernance informelle complètement inédite.

Le 10 mai 2016, une résolution portant sur la politique de cohésion dans les régions montagneuses de l'Union européenne a été adoptée par le Parlement européen[237], sur la base d'un rapport de la Commission du développement régional[238]. Ce dernier rappelle le rôle des montagnes pour le développement économique, social et durable, l'abondance et la diversité des énergies renouvelables qui peuvent ainsi contribuer au développement de nouvelles technologies et d'innovations, leur contribution à la lutte contre le changement climatique, à la préservation et à la protection des écosystèmes régionaux et de la biodiversité. Le rapport appuie son argumentaire sur de *« graves difficultés, en ce qui concerne le développement économique et social, le changement climatique, les transports et la démographie »* pour réclamer une meilleure accessibilité et connectivité entre les régions de montagne, et des liaisons entre la montagne et la plaine. Il préconise aussi de définir les régions montagneuses de manière opérationnelle dans le cadre de la politique de cohésion. Cette définition, devant être « étendue et inclusive », « exhaustive » ne sera pas aisée à formuler.

Dans un but de convergence et de meilleure efficacité et efficience, les aides aux régions de montagne provenant de différents instruments de l'Union européenne tels que le FEADER et les fonds structurels et d'investissement européens (ESI) devraient être complémentaires en vue de créer des systèmes qui permettent d'assurer un développement meilleur et plus inclusif. La stratégie macrorégionale pour les Alpes ainsi que les discussions autour des Carpates sont présentées comme des exemples de dynamiques à développer. L'importance des programmes Interreg et de l'outil GECT est aussi soulignée. En effet, certains élus dont Joël Giraut se sont démenés pour faire du programme Alcotra un programme alpin, c'est-à-dire un programme destiné en priorité à répondre aux besoins de la montagne frontalière. Tandis que le programme Interreg France-Italie Maritime est tourné géographiquement et thématiquement vers la méditerranée.

[237] La politique de cohésion dans les régions montagneuses de l'Union européenne. Résolution du Parlement européen du 10 mai 2016 sur la politique de cohésion dans les régions montagneuses de l'Union européenne (2015/2279(INI)).

[238] Rapport sur la politique de cohésion dans les régions montagneuses de l'Union européenne, Commission du développement régional (2015/2279(INI)), 14.12.2015.

Alpi Marittime-Mercantour comme l'Espace Mont-Blanc sont donc de bons de exemples de ce que la Commission souhaite développer à l'échelle de l'Union pour ses montagnes.

2. De l'innovation dans les montagnes frontalières

Le mot « innovation » est devenu incontournable dans le discours politique de l'Union Européenne depuis une quinzaine d'années. Cela se vérifie dans les très nombreux documents produits (règlements, rapports, programmes, avis) directement par les instances européennes (principalement Commission, Comité des Régions, Parlement) mais aussi dans le discours des acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques européennes. L'emploi du terme s'est généralisé dans tous les secteurs. Initialement réservé aux domaines techniques et technologiques, notamment pour ce qui concerne les nouvelles énergies dites renouvelables, il est aujourd'hui employé dans le domaine social pour répondre aux nouveaux défis (nouveaux besoins de la population en termes de services, d'organisation des services en milieu rural, de montagne par exemple), preuve que l'innovation est sortie du carcan technique et a bien été réceptionnée dans le champ social. La politique de cohésion économique, sociale et territoriale ne déroge pas à cette injonction d'innover. Toutes les attentions sont portées sur l'innovation appliquée, le partage des innovations en provenance des zones urbaines, mais aussi la possibilité d'utiliser les ressources spécifiques de la montagne pour proposer des innovations en matière de services écosystémiques, de production et maîtrise de la consommation énergétique ou encore de préservation de l'environnement. La mise en réseau des acteurs de l'innovation (recherche et développement et entreprises locales) semble être l'une des clés proposées à ces espaces périphériques de montagne. Ces objectifs sont déclinés dans les programmes Alcotra et Interreg France-Suisse avec le critère supplémentaire de la création de valeur ajoutée imposé depuis la NPR de 2008.
Dans un premier temps, nous reviendrons sur les conditions de l'innovation avant de s'intéresser aux innovations elles-mêmes.

2.1 L'innovation : condition et moteur des politiques publiques transfrontalières

2.1. a Créer les conditions de l'innovation en transfrontalier

Préambule sur la politique de cohésion territoriale européenne

A partir de 2007, la cohésion territoriale est inscrite dans le Traité de Lisbonne, comme une nouvelle dimension en supplément à la cohésion économique et sociale. Dans le livre vert sur la cohésion territoriale[239], celle-ci apparaît comme une déclinaison spatiale du développement durable. Les politiques de cohésion territoriale ont vocation à encourager le développement intégré des territoires par une coordination trans-sectorielle des politiques mais aussi par la mise en œuvre d'une gouvernance multi-niveaux. La coopération territoriale est envisagée comme un moyen de renforcer l'intégration européenne.

Dans le cadre de la dernière programmation européenne (2014-2020), on note un renforcement de la cohésion territoriale avec une prédominance des thématiques urbaines, qui se traduit par une volonté de *« mettre l'accent sur le développement durable en milieu urbain, la création d'une plateforme de développement urbain, le développement d'actions innovantes par le développement durable en milieu urbain »*. Cependant, une dotation supplémentaire est octroyée aux régions ultrapériphériques et aux régions peu peuplées.

La politique de cohésion est aujourd'hui la principale politique européenne, puisqu'elle représente un tiers du budget global de l'UE, soit environ 351,8 milliards € pour la programmation 2014-2020. Cette nouvelle programmation répond aux objectifs de la Stratégie Europe 2020[240] pour *« une croissance intelligente, durable et inclusive »* en mettant l'accent sur les résultats et en maximisant l'aide européenne. L'innovation est bien entendu au cœur des objectifs avec 3% du PIB investi dans la recherche et le développement.

Le Fonds européen de développement économique et régional (FEDER) a été créé en 1975 et s'est imposé comme l'instrument de la politique européenne de cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union. Le FEDER finance la politique de coopération territoriale par le biais du programme Interreg qui a fêté ses 25 ans en 2015. Interreg est l'instrument incontournable de l'Union européenne pour promouvoir la coopération transfrontalière (volet A), transnationale (volet B) et interrégionale (volet C). Depuis la première programmation en 1990 à la cinquième (2014-2020), le programme a considérablement évolué du fait des élargissements de l'UE (de 11 partenaires à 28), les montants engagés ont évolué proportionnellement. Concernant, le

[239] Le Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout, février 2009 (COM (2008) 616 final, du 6.10.2008).

[240] Stratégie Europe 2020 lancée en 2010 pour 10 ans

volet transfrontalier qui nous intéresse particulièrement, pour la période 2007-2013, le budget avoisinait les 6 M€ pour 60 projets, pour la programmation en cours (2014-2020) celui-ci atteint les 6,6M€[241].

Les programmes Interreg A s'adressent aux « régions de niveau NUTS 3 de la Communauté situées le long de toutes les frontières terrestres intérieures et de certaines frontières terrestres extérieures, ainsi que toutes les régions de niveau NUTS 3 situées le long des frontières maritimes séparées, en règle générale, par un maximum de 150 kilomètres, compte tenu des ajustements potentiels nécessaires pour assurer la cohérence et la continuité de l'action de coopération » [242]. Les NUTS 3 correspondent aux provinces italiennes, aux départements français et aux Cantons suisses.

[241] Les détails techniques et financiers sont contenus règlement UE 1299/2013.

[242] Article 7 du RÈGLEMENT (CE) n° 1083/2006 DU CONSEIL du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999.

Dans les programmes Interreg

La question de l'innovation est de plus en plus présente au fil des programmes Interreg. Ainsi, la 3e programmation Aloctra (2000-2006) ne mentionnait qu'une fois l'innovation, lorsqu'il s'agissait de *« Sauvegarder la culture traditionnelle dans la zone transfrontalière en l'associant à l'innovation »*. Cette phrase laconique illustre bien le fait que l'innovation, au début des années 2000 n'était pas encore au cœur de la politique de cohésion. En revanche, pour la programmation suivante Alcotra IV (2007-2013), les choses changent radicalement. Le développement et l'innovation constituent l'axe prioritaire du premier objectif stratégique : *« encourager la compétitivité et le développement durable des systèmes productifs transfrontaliers »*.

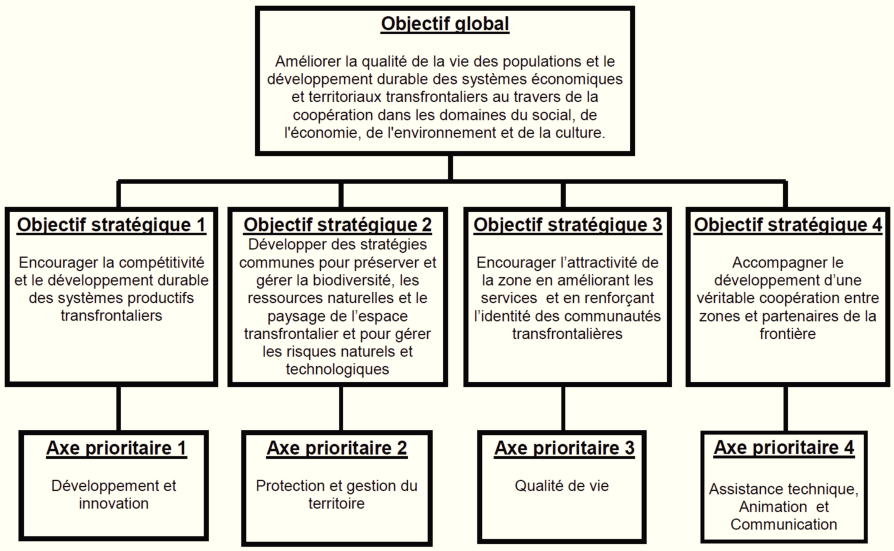


Figure 25 : Présentation des objectifs stratégiques et axes prioritaires d'Aloctra IV (source : programme opérationnel Aloctra (2007-2013))

Dans la programmation suivante Alcotra V (2014-2020), l'axe 1 intitulé « Innovation appliquée » est spécifiquement consacrée à l'innovation. Cet axe vise essentiellement le transfert de l'innovation et des technologies appliquées, les autres axes concernent l'innovation sociale. Par ailleurs, les *« PIT constituent un instrument important de valorisation des ressources territoriales et un laboratoire d'innovation méthodologique ».* Les objectifs affichés par ce nouveau programme France-Italie se rapprochent de ceux contenus dans le programme Interreg France-Suisse (2007-2013). L'innovation comprise comme génératrice de valeur ajoutée et facteur de compétitivité. Les trois objectifs de l'axe 1 sont :

- « Soutenir la capacité d'innovation et la compétitivité des secteurs les plus stratégiques pour les aires non urbaines du territoire ALCOTRA » ; les moyens sont mis pour cibler l'innovation rurale.

- « Développer les services innovants adaptés aux exigences des zones à faible densité de population et qui présentent des inconvénients naturels » ; c'est dans ce domaine précis que se cache un potentiel d'innovation sociale majeure.
- « Expérimenter, diffuser et appliquer des modèles innovants dans le secteur de la construction durable et de l'efficacité énergétique », dans ce domaine les coopérations transfrontalières de montagne sont en mesure d'apporter une contribution singulière.
Ces trois objectifs s'insèrent parfaitement dans une vision décentrée de l'innovation et des facultés novatrices des espaces périphériques et ruraux, mis en évidence dans la section précédente.

Dorénavant, comme dans le programme franco-suisse, *« la soutenabilité financière et la valeur ajoutée en termes d'innovation devront être démontrées »*. Ces critères étaient imposés par la NPR suisse et sont bien entendu maintenus pour la programmation 2014-2020, qui s'inscrit dans le double cadre juridique européen (stratégie Europe 2020) et suisse (NPR). L'innovation étant comprise *« comme génératrice de valeur ajoutée et, à ce titre, facteur de compétitivité, [elle] doit permettre de faire fructifier les potentiels qui naîtront d'une meilleure mise en relation de deux systèmes différents de part et d'autre de la frontière, pour favoriser la croissance et l'emploi »*[243]. L'innovation visée ici est principalement technique et technologique. Les critères de compétitivité et de valeur ajoutée étaient donc déjà appliqués à l'Espace Mont-Blanc concernant les projets auxquels participaient la Suisse[244] lors de la période précédente, ce qui a restreint sa participation à certains projets notamment en matière environnementale. L'innovation sociale est très peu considérée sur le versant suisse ce qui se ressent dans le programme de coopération transfrontalière, contrairement au programme franco-italien. Ce dernier propose de promouvoir les réseaux transfrontaliers par un accompagnement à la réalisation d'échanges entre le monde de la recherche et celui des entreprises, échanges de bonnes pratiques et surtout par *« l'expérimentation de services et projets locaux innovants destinés à satisfaire les besoins des communautés transfrontalières »*. Cette dernière partie de phrase n'est pas sans rappeler la définition de l'innovation sociale.

Le nouveau programme de mise en œuvre de la nouvelle politique régionale du Canton du Valais (2016 - 2019) nommé « Continuité, Innovation et Durabilité » possède un axe d'action transfrontalier (Interreg) permettant la participation du canton au programme de coopération territoriale européenne Alcotra France-Italie. Les projets développés dans le cadre de l'Espace Mont-Blanc sont directement visés, car cet axe

[243] Programme Interreg France-Suisse (2007-2013).

[244] La mise en œuvre de projets tri-nationaux dans le cadre de l'Interreg franco-suisse était possible avec l'Italie à condition de respecter le principe selon lequel le FEDER ne peut pas intervenir en dehors du territoire éligible.

transfrontalier Alcotra contribue aux objectifs du programme NPR avec des moyens et des projets transfrontaliers. Le premier objet spécifique de cet axe est d'accroître les projets d'innovation et de développer les services innovants en transfrontalier. Le moyen visé est la mise en réseau des acteurs économiques notamment ceux des PME. L'innovation est aussi très présente dans l'axe 2 qui concerne la performance énergétique des édifices publics, puisqu'il s'agit d'utiliser et de développer de nouvelles technologies plus efficientes. Si le terme n'est pas utilisé pour expliciter les autres axes (adaptation au changement climatique, risque, tourisme durable, protection des espèces, mobilité, inclusion sociale), l'innovation pourra sans doute être présente, sous la forme d'innovation sociale. Le terme d'innovation sociale n'est pas employé dans les politiques suisses, où l'innovation se cantonne aux domaines technique et technologique, aux milieux de l'entreprise et de la recherche.

2.1.b La préparation des projets transfrontaliers

La préparation des projets conditionne en grande partie la réussite d'un projet. La délivrance de l'information est un enjeu majeur pour les différents programmes. Conscients de la lourdeur des dossiers qui pourrait rebuter les porteurs potentiels, les gestionnaires des programmes ont progressivement adapté leurs outils de communication et ont usé de pédagogie et d'outils de communication pour rendre leur programme transfrontalier accessible et incontournable auprès des porteurs en recherche de financement.

Deux situations se dégagent : celles des porteurs individuels et celle des coopérations transfrontalières institutionnalisées comme nos deux coopérations. Lorsque les porteurs ne sont pas des coopérations transfrontalières individuelles, ce sont le plus souvent des institutions publiques ou privées de plus en plus rompues aux dossiers de demandes de financement. Cependant, les projets Interreg présentent des spécificités et suivent un processus long et complexe, avec des contrôles des dépenses très poussés. L'avance des fonds ainsi que la procédure constituent les deux principaux obstacles pour les porteurs sans expérience préalable.

Communication et aide au montage de projets transfrontaliers

Les programmes Interreg France-Suisse et France-Italie (Alcotra) ont fait de très net progrès dans la communication au fil des périodes de programmation. La communication auprès des porteurs potentiels s'est accrue et s'est surtout clarifiée.

D'une communication basée uniquement sur un document appelé programme officiel, on est passé à une communication pédagogique, efficace et attrayante. La communication sur les sites internet a suivi l'évolution du web, l'ergonomie a grandement été améliorée, comme il est possible de le constater notamment entre les deux sites web d'Alcotra III et IV[245] qui sont des copies presque conformes et celui d'Alcotra V[246] revu complètement. De nouveaux documents d'accompagnement, sous forme de guide, ont vu le jour afin de clarifier le cheminement d'un projet depuis sa conception jusqu'à sa clôture. Le programme France-Suisse dispose d'un espace dédié à la presse qui propose des vidéos, des communiqués de presse ainsi qu'une revue de presse. Cette communication plus large démontre une volonté d'informer le grand public à la fois des possibilités de financement des projets, mais aussi de diffuser les réalisations. Ce même site présente les réalisations en cours et celles de la programmation précédente.

A l'occasion du lancement de la nouvelle programmation Interreg, une grande réunion à l'invitation de la Région Rhône-Alpes, s'est tenue à Lyon[247]. Cette journée de présentation et d'échanges entre les futurs porteurs ou personnes intéressées, les élus et les acteurs des cinq programmes européens s'est déroulée en deux temps, avec d'abord des présentations formelles en assemblée puis des rencontres individuelles prises sur rendez-vous avec les responsables de programme. Par la suite, chacun des programmes a organisé des réunions plus intimistes en région pour rassembler les futurs porteurs et leur délivrer des informations plus précises et commencer ainsi le travail d'accompagnement qui préfigure le dépôt du projet. Ce rôle d'information est assuré par le secrétariat conjoint France-Suisse, qui incombe pour la partie française à la Région Bourgogne Franche-Comté et pour la partie suisse à la Coordination régionale Interreg. A noter que les Cantons concernés ont aussi du personnel dédié à la mise en œuvre de la NPR, qui sont de bons relais pour le transfrontalier.

Le programme Alcotra V a été officiellement lancé le 6 mai 2015 avec un séminaire à Montmélian (France), qui a réuni près de 550 personnes représentant les porteurs de projets potentiels (collectivités locales, universités, centre de recherche, PME, pôles et clusters, associations, parcs naturels...) et les administrations partenaires du programme[248]. Pour cette nouvelle programmation, un réseau composé de cinq animateurs locaux, soit un par région du programme, accompagne les porteurs de

[245] Site Alcotra III : http://www.interreg-alcotra.org/home.asp?lang=fr (consulté pour la dernière fois en décembre 2016), Site Aloctra IV : http://www.interreg-alcotra.org/2007-2013/?pg=presentazione (consulté pour la dernière fois en décembre 2016)

[246] Site Alcotra V : http://www.interreg-alcotra.eu/fr (consulté pour la dernière fois en décembre 2016)

[247] Cette réunion s'est tenue le 12 janvier 2015 dans l'hôtel de Région.

[248] D'après le rapport annuel d'Alcotra pour l'année 2015.

projets. Ils sont de véritables interfaces de proximité pour les porteurs, d'autant que l'autorité de gestion a fait le choix de dématérialiser totalement les procédures de dépôt et de suivi des dossiers grâce à un nouveau système d'information SYNERGIE CTE[249] en vue de réduire la charge administrative des bénéficiaires. La communication et l'information est complétée par la publication de guides à l'attention des porteurs de projets, de deux FAQ *« une foire aux questions programme et foire aux questions SYNERGIE CTE »*. La plaquette destinée à la communication grand public a été éditée et distribuée en 4000 exemplaires, pour un coût avoisinant les 83 000€[250].

L'évolution de la communication sur le programme est corrélative avec la montée en puissance des programmes, elle repose sur le renforcement des relations horizontales. L'objectif est indéniablement de toucher un grand nombre d'acteurs, et d'aller chercher ceux qui ne sont pas des habitués du système. Les universités ont par exemple été conviées aux grands rendez-vous. Certaines d'elles ne sont pas encore habituées à cela car elles ne se situent pas dans le premier périmètre de coopération[251], mais sont tout de même éligibles. Les axes ayant évolué au sein des grandes thématiques de coopération transfrontalière, de nouveaux acteurs sont susceptibles d'être intéressés, il faut donc pouvoir les impliquer et s'assurer que l'information leur parvienne. En matière d'innovation, les laboratoires de recherche sont directement visés, les entreprises sont aussi concernées, d'où la nécessité de ratisser large dans la communication, de diffuser les informations auprès des chambres d'industrie et de commerce, auprès des représentants des différents secteurs. Les rencontres directes et les sites web sont des outils complémentaires. Le programme franco-suisse possède aussi une page Facebook[252] ; celle d'Alcotra[253] ne semble pas à jour puisque les informations délivrées concernent le programme 2007-2014. Leur présence sur les réseaux sociaux est encore limitée par rapport au programme Espace Alpin[254] et sera probablement renforcée à l'avenir.

---

[249] Le système SYNERGIE est un nouvel outil partagé pour les fonds européens, ses fonctionnalités couvrent l'ensemble des missions des autorités de gestion et de certification. http://info.synergie.asp-public.fr/index.php/les-systemes/presage-cte-14-20 (consulté le 5 décembre 2016)

[250] Sources : rapport annuel d'Alcotra pour l'année 2015.

[251] Par exemple les Universités de Grenoble et de Lyon, dont les départements ne sont pas immédiatement frontaliers.

[252] https://www.facebook.com/pg/Interreg.France.Suisse/about/?ref=page_internal (consulté le 3 décembre 2016)

[253] https://www.facebook.com/pg/franceitaliealcotra/about/?ref=page_internal (consulté le 3 décembre 2016)

[254] Le programme Espace Alpin plus connu sous le nom Alpine Space est un programme Interreg transrégional regroupant 7 Etats de l'arc alpin en vue de soutenir et promouvoir le développement durable https://www.facebook.com/pg/Interreg-Alpine-Space-360166670675577/about/?ref=page_internal (consulté le 3 décembre 2016).

Elaboration des Plans Intégrés Transfrontaliers

La préparation de la dernière programmation 2007-2014 fut un exercice nouveau et très complexe pour les coopérations Alpi Marittime-Mercantour et Espace Mont-Blanc car elles ont décidé de se lancer dans l'aventure des Plans Intégrés Transfrontaliers dont l'élaboration a été longue. Le parcours jusqu'à l'adoption respective de leur PIT a été long (près de deux ans). Le volume total des documents concernant le PIT de l'Espace Mont-Blanc remplissait un petit véhicule utilitaire, cela laisse imaginer les heures de préparation pour aboutir à ce résultat. L'élaboration des PIT a reposé sur des documents tels que le Plan d'action de 2006 pour Alpi Marittime-Mercantour, le Schéma de Développement Durable pour l'Espace Mont-Blanc qui ciblait des axes prioritaires et des actions. Le PIT intervient pour mettre en œuvre une partie de ces plans d'action transfrontaliers. L'existence d'une vision territoriale transfrontalière traduite dans un plan d'action était un prérequis plus que nécessaire pour mener à bien un projet d'une telle envergue. L'élaboration du PIT a réellement mis à l'épreuve les coopérations transfrontalières, qui ont dû démontrer leur capacité à faire territoire, leur vision transfrontalière au travers d'un projet cohérent.

Tout au long de la phase d'élaboration, les acteurs des coopérations transfrontalières (principalement les salariés des parcs et des collectivités territoriales concernées) ont été épaulés par le secrétariat technique conjoint d'Alcotra et par les services provinciaux. Ce travail de préparation revient au personnel permanent, c'est un investissement des collectivités sur l'avenir, puisqu'elles mobilisent du personnel en vue de préparer un projet cohérent.

2.2 De l'innovation dans les projets transfrontaliers alpins

Dans cette partie vont être présentés quelques projets menés dans le cadre des deux coopérations transfrontalières. L'idée est de montrer des résultats innovants ou des processus innovants. Le qualificatif « innovant » est attribué par les acteurs eux-mêmes. Cependant, ces projets ont été choisis parce qu'ils répondent en tout ou partie à la définition de l'innovation sociale posée précédemment. Parfois certaines bonnes idées, potentiellement novatrices n'aboutissent pas, nous en avons plusieurs exemples en transfrontalier. L'intérêt est évidemment d'essayer de comprendre pourquoi le processus n'est pas allé à son terme. Il me semble nécessaire de s'interroger sur le sort des innovations ratées, qui ne sont pas réellement abordées ni questionnées dans la littérature mais posent de réelles questions dans la pratique.

2.2.a Innovation technique ou technologique

Planification énergétique

Le projet Interreg PlanETer (Planification Energétique Territoriale) franco-suisse, porté par l'Espace Mont-Blanc après le PIT[255] avait pour objectif de fournir aux décideurs des collectivités locales, une vision globale et systémique du territoire communal sous l'angle des consommations d'énergies et de la disponibilité des ressources énergétiques locales. Le projet PlanETer est considéré comme étant le *« top de l'innovation »* par Eric Fournier, maire de Chamonix Mont-Blanc. Il s'agissait initialement (en 2009) d'un projet de recherche et développement financé par le programme « The Ark Energy » de la Fondation pour l'innovation en Valais. Son expérimentation a été menée en transfrontalier dans le cadre d'Interreg.

Ce projet porté principalement par la partie suisse, a été piloté par les experts du Centre de Recherches Energétiques et Municipales (CREM) en collaboration avec l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL-Energy Center), qui ont développé et testé leur outil sur dix communes pilotes[256]. Ce projet est un développement transfrontalier de recherches menées en Valais. Le programme Interreg a permis de financer le développement et l'application concrète de recherches pointues sur un territoire spécifique sur le plan énergique. Cette expérimentation a été réalisée en deux temps. La première étape a consisté en la réalisation d'une cartographie des consommations et des ressources prenant en compte tous les types de ressources possibles, en vue d'identifier les synergies entre les besoins et les ressources. Dans un second temps, une plateforme internet a été créée pour diffuser les résultats à tous (professionnels et particuliers). Il s'agit d'un outil SIG de planification énergétique territoriale nommé *PlanETer*[257]. Le résultat est donc un outil spatialisé, qui permet aux communes d'avoir une vision énergétique globale de leur territoire et aux particuliers de prendre des décisions avec toutes les données en main. L'outil inclut aussi des informations sur les aides publiques potentiellement mobilisables en cas de travaux énergétiques. Une vidéo[258] de présentation a été conçue, des plaquettes d'information ont été diffusées et un dossier de presse a accompagné une conférence de presse qui

---

[255] Puisque financé par IV A France-Suisse 2007-2013.

[256] Six communes valaisannes : Bagnes, Champéry, Finhaut, Martigny, Orsières, Salvan et les quatre communes de la communauté de la Vallée de Chamonix-Mont-Blanc : Servoz, Les Houches, Chamonix et Vallorcine.

[257] Outil accessible à cette adresse : http://emb.plateforme-meu.ch/ (consulté le 5 décembre 2016)

[258] http://www.espace-mont-blanc.com/videos/projet-planeter-planification-energetique-territoriale-de-lespace-mont-blanc ou https://www.youtube.com/watch?v=xNsFLoy2iFc (consulté le 5 décembre 2016)

s'est tenue à Chamonix le mardi 22 septembre 2015. Le lien vers le site figure sur les site web des communes concernées par l'expérimentation.
Cet outil est évidemment transposable à d'autres territoires non montagnards, il est d'ailleurs aujourd'hui commercialisé par une société suisse[259].

Ce projet prouve que l'innovation peut naître aussi dans des espaces doublement périphériques, expressément choisis pour leurs spécificités et peut être exportée sur d'autres territoires, urbains par exemple. Il est en effet, le fruit d'une politique volontariste de la part du Canton du Valais qui promeut la recherche et le développement sur l'ensemble de son territoire, en tentant de réunir les conditions nécessaires à l'implantation et à leur maintien d'entreprises et d'industries à haute valeur ajoutée. L'exemple de la commune de Martigny et du CREM[260] est révélateur puisqu'il est à l'origine de cet outil innovant, qui répond à un besoin réel exprimé initialement par une commune mais partagé par d'autres et qui par l'usage des SIG offre un service nouveau aux propriétaires souhaitant renouveler leur équipement de chauffage par exemple.

Innovations en altitude

La diffusion de l'innovation technologique et son adaptation aux conditions de la montagne ou de la haute-montagne est promue en transfrontalier, notamment dans le cadre du projet éco-innovation en altitude [261] de l'Espace mont-blanc développé par le PIT. Parmi les objectifs de ce projet figuraient la réduction des impacts des structures d'accueil sur l'environnement, la modernisation des refuges dans une optique de préservation de l'environnement. La bonne gestion environnementale des refuges et des cabanes comprend la gestion de l'eau et des déchets, le ravitaillement, les économies d'énergie, le cycle de l'eau (captage, utilisation, traitement, épuration) et aussi la sécurité des refuges, autant de thématiques susceptibles d'intégrer des innovations techniques ou d'en proposer de nouvelles. En effet, concilier respect du milieu, haute qualité environnementale avec qualité du service de l'accueil relève d'une équation complexe. Le refuge a été considéré comme un écosystème pour répondre aux différentes questions. Plusieurs équipes pluridisciplinaires et multi-compétences réunissant des experts, des professionnels du milieu, des chercheurs ont

[259] http://www.ncsa.ch/ (consulté le 5 décembre 2016)

[260] Le CREM est une association à but non lucratif fondée en 1986 par la Ville de Martigny et EPFL, c'est un centre de R & D, de services et d'informations, actif dans le domaine de l'énergie en milieu urbain http://www.crem.ch/Reservoir (consulté le 5 décembre 2016)

[261] Le site web du PIT Espace Mont-Blanc n'est plus accessible, mais des informations sont encore en ligne sur ce site : http://www.autourdumontblanc.com/fr/index.cfm/le-projet-eco-innovation-en-altitude.html (consulté le 5 décembre 2016)

collaboré et participé à 10 ateliers d'éco-innovation en altitude (1000 participants au total). Le projet a débouché sur des propositions, des outils de gestion des sites isolés de montagne. Des solutions concrètes adaptées aux conditions de montagne et d'isolement ont été développées et testées sur 4 structures d'altitude et 11 refuges pilotes dans les trois pays. La Casermetta du col de Seigne (Italie) gérée par la Fondation Montagne Sure, réhabilitée dans le cadre du Programme Interreg IIIA Alcotra (fin des travaux en 2008) a été utilisée pour créer un système reproductible dans les autres refuges. La Casermetta est la vitrine des activités de l'Espace Mont-Blanc. Elle accueille le public et fait partie du réseau des centres d'éducation à l'environnement, avec une attention particulière pour les glaciers et leurs dynamiques et la sensibilisation du public aux énergies renouvelables. Sa rénovation fut l'occasion de la rendre autonome sur le plan énergétique et propre grâce à l'installation d'une microcentrale hydroélectrique, de panneaux solaires thermiques et de panneaux solaires photovoltaïques. Située en moyenne montagne, l'objectif est d'adapter ces technologies aux refuges de haute montagne du massif et pourquoi pas d'exporter ces solutions dans d'autres territoires comme l'Himalaya ou les Andes.
La télémédecine a aussi fait l'objet de recherches et d'une formation parmi les quatre proposées aux gardiens de refuges et de cabanes. La télémédecine a fait de gros progrès dans le cadre des projets Résamont 1 et 2 financés par le programme Alcotra III et IV qui a créé un réseau transfrontalier de médecine.

2.2.b Innovation sociale : mise en réseau, service

Les domaines de l'innovation sociale sont vastes et concernent à la fois le développement et le partage des connaissances naturalistes en vue d'améliorer tant la protection, que le développement de réseaux en matière touristique, agricole, ou encore la mobilité. Les exemples proposés sont à la limite des définitions de l'innovation sociale proposées. L'objectif n'était pas de déclarer qu'il s'agissait d'innovation sociale, mais bien de montrer que la gouvernance mise en place en transfrontalier pouvait aboutir à la production d'innovations (techniques, sociales). Les exemples suivants sont présentés comme les précédents comme étant innovants par les acteurs interrogés.

Connaissance du patrimoine naturel et de la biodiversité

L'inventaire biologique généralisé nommé ATBI pour « All Taxa Biodiversity Inventories » est considéré comme un outil majeur pour la gestion de la biodiversité (Arpin et Cosson 2014). Il a renforcé le poids du slogan du premier parc européen à savoir *« une nature sans frontière »*, puisque beaucoup d'espèces communes et beaucoup de nouvelles espèces pour la France ou pour l'Italie ont été observées alors même qu'elles étaient présentes de l'autre côté de la frontière. Il s'agit du deuxième plus grand inventaire naturaliste au monde et du premier en Europe de par le nombre d'espèces inventoriées mais aussi de par ses caractéristiques hors normes. Les massifs

du Mercantour et de l'Argentera sont connus pour leur flore et leur faune, et sont considérés comme un hotspot de biodiversité méditerranéenne du fait de leur localisation géographique au carrefour d'influences climatiques et de leur spécificité géologique. Trois cent cinquante taxonomistes issus de quatre-vingt-huit institutions scientifiques européennes ont montré un intérêt dans le projet et y ont participé. Parmi eux, près de 300 ont directement pris part à la recherche sur le terrain. Depuis 2007, environ 61.000 éléments de données ont été recueillis sur 20.000 emplacements avec plus de 10.000 espèces. Les données taxonomiques acquises au cours de cet inventaire géant ont été regroupées dans une base de données mise à la disposition du public sur un site internet[262]. La base de données créée est inédite et offre de belles perspectives pour les spécialistes du monde entier, qui y ont accès très facilement.

L'entretien réalisé auprès du chef de service « étude des patrimoines naturels et culturels » et de la cheffe du projet ATBI au Parc National du Mercantour permet d'aller plus loin que la présentation formelle et surtout de comprendre en quoi cet inventaire transfrontalier peut être réellement qualifié d'innovation sociale. Ce projet d'inventaire généralisé, hors norme a débuté en décembre 2006, il a été pérennisé et transformé avec le PIT, qui a duré du 1e mai 2010 au 30 septembre 2012. Le PIT a fait prendre une *« ampleur inégalée »* au projet initial. Aujourd'hui, l'ATBI est pérennisé dans le cadre d'inventaires définis et financés ou dans le cadre d'inventaires réalisés par des spécialistes locaux et bénévoles, ou encore par des services scientifiques. La continuité est donc assurée, tout comme la diffusion. Un grand colloque international « entre innovation et conservation » est venu clôturer le projet. Des universités d'été transfrontalières ont réuni des étudiants de deuxième et troisièmes cycles de biologie pour travailler avec les chercheurs impliqués sur l'inventaire. Pour ces deux acteurs, il y a une première innovation en matière de soutien à la filière recherche en taxonomie, qui a bénéficié des moyens du programme pour faire des avancées, dont les retombées ne sont pas encore complètement mesurables. Ce n'est pas tant sur la méthodologie, car elle est identique partout dans le monde, que sur les technologies (scan ADN pour déterminer les espèces, les liens entre espèce) mais surtout sur les taxons[263] méconnus étudiés. L'implication de non spécialistes (des citoyens intéressés) dans les inventaires (libellule et papillon) a contribué à la production d'une science collaborative. Un inventaire unique, celui de la faune des milieux souterrains a contribué à un partenariat assez inédit entre le comité départemental de spéléologie et le Museum de Nice pour récolter du matériel biologique.

[262] http://www.atbi.eu/mercantour-marittime/?q=node/488 (consulté en mai 2015)

[263] Le terme taxon désigne un ensemble d'êtres vivants partageant certaines caractéristiques, à partir desquelles est établie leur classification.

« Les retombées sont révolutionnaires dans la culture des Parcs nationaux, c'est pour ça que c'est vraiment de l'innovation, je pense. En termes de projet structurant, un peu déstructurant aussi. C'est innovant à tous les niveaux, au point même que c'est parfois rejeté par plusieurs de nos collègues au niveau du parc, parce que c'est limite trop précurseur. Ce n'est pas simple ce qu'on a vécu, c'est une belle aventure scientifique et humaine »[264]. Si on résume les propos de ces deux porteurs français du projet, les innovations majeures résident dans les partenariats et collaborations initiées qui ont abouti sur des conventions d'échanges de données et surtout dans une « mise en parallèle les données recueillies avec le territoire ». Initialement, la mixité (français et italiens) des équipes de naturalistes était voulue et privilégiée. Finalement, elle s'est révélée complexe à mettre en œuvre sur le terrain « pour des raisons d'éloignement géographique et purement administratives (simplification des contrats de travail) ; en fait c'était un frein et ce n'était pas vraiment nécessaire ». Seule, l'équipe de mycologie était réellement mixte, en plus du comité de pilotage composé de 6 spécialistes italiens, 6 spécialistes français. Si la mixité sur le terrain n'apporte pas de plus-value « parce qu'on est jamais aussi bon que sur le territoire qu'on fréquente tous les jours », en revanche les échanges entre les équipes en amont et la coordination transfrontalière se sont révélés indispensables.
Ce projet a engendré de nombreux partenariats et collaborations inédits avec des organismes, des universités, des Museum d'histoire naturelle ou encore des associations naturalistes locales. Ceux-ci étaient de nature différente entre les deux versants. L'Italie, ayant déjà l'habitude de traiter localement, a privilégié son réseau alors que la France a étendu son réseau au-delà du département pour aller chercher des spécialistes dans différents pays.

La « révolution » engendrée du côté du Parc National du Mercantour désigne l'impact direct de la production de nouvelles données sur la gestion du parc. *« Ce n'était pas dans la culture des parcs [de s'intéresser aux taxons], on préfère privilégier les grandes bêtes »*[265]. Ce projet d'inventaire généralisé peut recevoir le qualificatif d'innovant parce qu'il a eu des répercussions directes dans les modalités de gestion du Parc. Le volet stratégique a déployé un lien nouveau entre connaissance et gestion. En effet, *« les données et résultats ont contribué à restructurer l'équipe et les programmes scientifiques »*. Le poste de la cheffe de projet a même été pérennisé. Certains gardes-moniteurs ont directement participé à la mise en œuvre d'une science participative alors que d'autres chargés de mission au parc ont vu leurs missions se recentrer sur d'autres axes, d'autres ont dû intégrer les résultats dans leur démarche.

[264] Extrait d'un entretien avec les chargés de mission au PNM en charge du projet ATBI.

[265] Les grandes espèces emblématiques ont fait l'objet de programmes transfrontaliers, le bouquetin depuis 1987, et le gypaète en 1993.

C'est le cas pour l'une des chargées de mission rencontrée, pour qui l'inventaire sert de base de discussion avec les agriculteurs pour aller vers de nouvelles bonnes pratiques de gestion pastorale. C'est aussi le cas pour la pêche ou la chasse.

Sur le versant italien, ils sont très peu nombreux donc les conséquences sur deux experts scientifiques (contre 10 dans le PNM) sont plus limitées. Leurs compétences et leur force ne sont pas les mêmes puisqu'il s'agit d'un parc naturel régional et non d'un parc national. Dans ce cas, le besoin social préalable est difficilement identifiable, mais à posteriori les résultats et les moyens mis en en œuvre tendent à qualifier le processus d'innovation sociale.
Ce projet illustre à lui seul une palette d'innovations sociales allant de l'utilisation de technologies modernes, à la mise en réseau d'institutions et surtout amenant à des modifications dans la gestion du service scientifique du Parc national et évidemment un résultat incroyable qui dépasse toutes les espérances initiales en termes de production de connaissances, d'autant que le projet n'a ce jour pas encore produit tous ses effets, qui seront observables sur le long terme.

Education à l'environnement

L'éducation à l'environnement est un des axes privilégiés de l'Espace Mont-Blanc et d'Alpi Marittime-Mercantour. L'aspiration sociale relative à l'éducation à l'environnement est croissante dans la société actuelle et trouve une application naturelle dans les espaces protégés et dans l'Espace Mont-Blanc où l'impact du changement climatique est perceptible par tous. Les habitants, les touristes sont demandeurs d'une information précise par exemple l'évolution des glaciers ou sur la faune et la flore locale. Chacune des coopérations a développé des programmes d'éducation à l'environnement adaptés aux différents publics en prenant en compte le plurilinguisme depuis de nombreuses années. Le point commun entre les deux coopérations est la réhabilitation d'un lieu dédié, pour l'EMB il s'agit de la Casermetta déjà présentée et pour AMM c'est la Casa del Fiume. Ce centre transfrontalier d'éducation à l'environnement du Parco fluviale Gesso e Stura a été réalisé dans le cadre du PIT. Le bâtiment de 400 m^2, est composé de salles, laboratoires, bureaux, d'un jardin extérieur. Il a été spécialement conçu pour *« offrir des expériences ludiques didactiques et des fonctions multiples »*. Comme la Casermetta, ce bâtiment est un modèle sur le plan énergétique.

Dans le cadre du projet A7 du PIT : *« Créer aujourd'hui des citoyens pour l'Europe de demain »,* une offre pédagogique bilingue et commune à tous les acteurs du territoire a été développée avec la participation directe des écoles du territoire Maritime-

Mercantour (11 sur chaque versant). Les porteurs du projet l'ont élaboré et mise en œuvre en coordination avec les enseignants, les autorités scolaires et les formateurs travaillant dans le domaine sur les thématiques de la biodiversité, du changement climatique, du développement durable mais aussi sur sentiment d'appartenance au territoire. Au total se sont 881 élèves qui ont bénéficié directement du programme. Un site web[266] dédié a été développé à destination des enseignants, mais aussi des élèves. La présentation est ludique et pédagogique avec un espace junior, une carte interactive présentant les différentes actions (Jumelage transfrontalier PIT, Partenariat virtuel PIT, Workshop territorial).

L'Espace Mont-Blanc a développé un partenariat de longue date avec la Fondation Montagne Sure (Italie), la Fondation Tissières de Martigny (Suisse) et le Centre de la Nature Montagnarde (France) auxquels il confie les missions d'éducation à l'environnement. Parmi les outils, plusieurs expositions itinérantes ont été conçues et ont tourné dans différents lieux d'exposition : « Haute montagne : une vie sous influences » et « L'Espace Mont-Blanc : laboratoire du changement climatique », et deux autres sur l'évolution et sur la lecture des paysages de l'Espace Mont-Blanc. Des ateliers et formations ont bien entendu été proposés.

Une autre modalité d'éducation à l'environnement, de promotion et de découverte du transfrontalier a été testée puis pérennisée après le PIT. Des séjours transfrontaliers ont été proposés aux jeunes entre 12 et 15 ans pour découvrir leur région transfrontalière en parcourant les sentiers autour du Mont-Blanc. Pour le principe, le groupe se compose de 12 jeunes issus de la Vallée d'Aoste, du Valais et des Savoie, afin de partager une culture commune et d'aller à la rencontre des professionnels de la montagne (glaciologue, gardien de refuge, alpagiste, naturaliste, …) en vue de mieux connaître les richesses et la diversité d'un environnement exceptionnel. Ces séjours de cinq jours sont encadrés par des accompagnateurs diplômés des trois versants. Ces séjours ont rencontré un certain succès et sont toujours proposés sur quatre itinéraires pendant les vacances d'été, mais dans une formule allégée puisque les séjours ne sont plus pris en charge par Alcotra.

Les moyens développés par les coopérations transfrontalières pour répondre aux besoins de sensibiliser les citoyens et en particulier la jeunesse depuis le jeune âge par des moyens pédagogiques adaptés répondent parfaitement à la définition proposée de l'innovation sociale. Les coopérations ont déployé tout une palette d'actions allant des formations traditionnelles à l'élaboration d'outils didactiques pour tous les âges, en passant par la recherche collaborative et participative en vue de faire émerger à la fois

[266] http://fr.edu.marittimemercantour.eu/ (consulté le 6 décembre 2016)

une conscience de la fragilité du patrimoine naturel et culturel unique et une conscience du territoire transfrontalier commun. J'ai eu l'occasion de discuter avec un adolescent habitant Vallorcine[267] qui dans le cadre de ses cours avait été sensibilisé. Son discours sur le transfrontalier était non seulement très juste, mais il était sans doute bien plus conscient de vivre dans un territoire transfrontalier que ses parents et surtout que la majorité des adultes interrogés.

Mise en réseau des refuges, centrale de réservations

L'Espace Mont-Blanc a fait le pari gagnant de mettre autour d'une table tous les gardiens de refuges et de cabanes du tour du Mont-Blanc (soit une cinquantaine de personnes) afin de réfléchir en commun à l'amélioration de l'offre touristique sur l'un des tours les plus fréquentés des Alpes. De cette rencontre est née l'Association des gardiens des refuges et des gites du Tour Mont Blanc, dont l'objet est de gérer la centrale de réservation[268] nouvellement créée, qui permet aux randonneurs de réserver tous leurs refuges en quelques clics et de payer avec leur carte bancaire dans la devise de leur choix (Euro ou Franc suisse). Aurefois, il fallait appeler chaque refuge pour vérifier les disponibilités et surtout partir avec des devises différentes. C'est une simplification pour les randonneurs et pour les refugistes. La centrale de réservation constitue une vraie innovation sociale de par le service qu'elle apporte au randonneur en lui simplifiant l'organisation de son trek. Mais c'est aussi une innovation organisationnelle du fait de la mise en réseau des acteurs ; innovation récompensée par un prix de la Région Rhône-Alpes.

En revanche, ce que l'histoire ne retient pas c'est l'envers du décor, le montage du projet dans le cadre du PIT. Pour l'un des acteurs majeurs de l'Espace Mont-Blanc *« le Tour du mont-Blanc est un bon exemple des écueils du PIT »*, parce que le projet réalisé est celui qui avait été envisagé initialement c'est à dire créer un système partagé de réservation en refuge. Cependant au moment du dépôt du PIT, le projet n'était pas éligible à Alcotra, parce qu'un des partenaires, en l'occurrence le Syndicat Mixte Pays du Mont-blanc, ne pouvait pas financer un système de réservation en refuge pour des particuliers. Le projet ne répondait donc pas aux critères d'Alcotra et a donc été retoqué. Finalement, l'étude de faisabilité du système de réservation a été inscrite et financée dans le cadre du PIT. Face à la réactivité et à la forte implication des gardiens dans le projet, l'étude a été faite dans les 6 premiers mois. Il se sont structurés en association et ont demandé de l'aide pour créer ce système de réservation car ils ne disposaient pas des compétences pour mener à bien leur projet, ni même des fonds

[267] Vallorcine est une commune française frontalière de la Suisse.

[268] http://www.montourdumontblanc.com/fr/index.aspx (consulté en mai 2015)

pour faire réaliser le site. Une demande de modification a été déposée auprès du service instructeur et la centrale de réservation a pu voir le jour avec des fonds Interreg.

Le projet initié, au départ par la simple volonté de faire se rencontrer les gardiens des trois pays a dépassé toutes les espérances des porteurs du projet, puisque l'outil existe et vit sans l'Espace Mont-Blanc. Les gardiens se sont mis d'accord pour faire évoluer les menus. Ils se retrouvent aussi dans le cadre de formations transfrontalières initiées par l'Espace Mont-Blanc. De plus, ce succès perdure depuis plusieurs années confirmant qu'un besoin a été satisfait et permettant ainsi de qualifier cette solution d'innovante. A la fin du programme, les gardiens ont décidé de financer la plateforme et de continuer à se rencontrer régulièrement. Le terrain était fertile pour ce genre de projet, car le tour du Mont-Blanc est très connu et il existe une forte interdépendance entre les acteurs qui avaient tout à gagner à améliorer ensemble l'offre.

Un projet similaire a failli voir le jour entre les deux parcs dans le cadre de l'axe tourisme dont l'objectif était la promotion d'une destination commune du territoire transfrontalier. Comme pour l'Espace Mont-Blanc ce projet n'avait pas été financé par le PIT. Le CAF et le CAI[269] gestionnaires des refuges ne sont jamais parvenus à s'accorder pour créer une centrale de réservation unique sur les deux versants. Chacun a créé la sienne. *« Côté français ça n'a pas marché, les gardiens de refuge étaient très sceptiques sur la démarche. Pour eux, le site ne fonctionnait pas, ils n'en voulaient plus, le site internet a disparu du jour au lendemain. »* D'une manière générale ce projet A5 « Une destination pour un tourisme durable : le Grand Tour Marittime Mercantour » est jugé par une chargée de mission comme *« le moins transfrontalier de tout le PIT »,* car chaque partie a mené ses actions de son côté, les opérateurs touristiques ne se sont vus une ou deux fois maximum. Sur ce territoire, il n'existe pas d'interdépendance, bien au contraire les vallées se font concurrence entre elles et n'envisagent pas l'échange de clientèle. Le parc du Mercantour a voulu promouvoir l'écotourisme, ce qui impliquait que les acteurs se compromettent en affichant publiquement qu'ils travaillaient avec le parc, ce qui n'était pas simple dans les petits villages de fond de vallée, compte tenu de l'opposition au parc. L'idée de les faire se rencontrer avec les italiens n'était pas possible, il n'y avait aucune maturité pour le faire, estime cette même personne. La langue est aussi un obstacle à la rencontre et à la discussion. Dans le projet suivant, la méthodologie employée sera adaptée à ce problème notamment en proposant un travail thématique restreint sur l'objet et en petit groupe transfrontalier afin de créer du lien. Les opérateurs touristiques ne se

[269] CAF : Club Alpin Français, CAI : Club Alpino Italiano.

connaissent déjà pas en France et le renvoi de clientèle entre vallées n'est pas encore entré dans les mœurs malgré les salons touristiques communs. L'hypothèse avancée pour expliquer le non succès de ce projet est celle de l'effet d'aubaine. La question touristique a été traitée dans le cadre du PIT davantage par effet d'aubaine que par volonté réelle de travailler en transfrontalier, par conséquent les moyens déployés ne sont pas adaptés et les résultats escomptés ne sont pas complètement au rendez-vous. Cet effet d'aubaine s'est aussi manifesté dans l'EMB à propos du PIT, certaines personnes exprimant directement ou de façon plus détournée que le PIT avait mobilisé des fonds importants (près de 10 millions d'euros) pour finalement peu de résultats concrets et mesurables, par rapport aux premières programmations Interreg moins conséquentes en termes de fonds mobilisés mais avec des réalisations matérielles concrètes qui sont restées imprimées dans les esprits.

Cette comparaison entre les deux coopérations met en évidence l'atout majeur que représente le massif fédérateur du Mont-Blanc, ensuite l'atout de la langue commune et permet d'expliquer comment une même idée peut être ou non perçue et appropriée localement. Les problèmes techniques évoqués ne sont évidemment que des leurres pour rejeter une éventuelle alliance avec le versant voisin et même la vallée voisine encore perçus comme des concurrents. J'ai eu l'occasion de le constater directement en parlant avec un gardien de refuge français qui m'a confirmé ne jamais avoir rencontré le gardien du refuge italien pourtant voisin (quelques heures de marche). Il leur arrive pourtant de devoir échanger par téléphone ou radio notamment pour des raisons de sécurité, mais ils ne cherchent pas à nouer plus de contact. En outre, le logo de l'Espace Mont-Blanc est utilisé à la manière d'une marque par les offices de tourisme qui insèrent un encart consacré au territoire transfrontalier dans leur brochure. Le Valais avec sa marque éponyme ou encore Savoie Mont-Blanc ont été de bons exemples pour la mise en valeur du territoire transfrontalier sur un plan touristique. Les offices de tourisme ont compris qu'ils n'étaient pas concurrents mais qu'au contraire ils pouvaient se renvoyer de la clientèle.

Mobilité

La mobilité a fait l'objet d'un axe dans les deux PIT. Cependant elle est abordée de manière très différente par les coopérations transfrontalières. La question des transports est très ancienne et consubstantielle du développement des actions de l'EMB. Les questions de transports, de qualité de l'air et d'énergie sont maintenant traitées selon un même axe : celui du développement durable. Alpi Marittime-Mercantour a choisi d'aborder la thématique sous l'angle de l'amélioration de l'accessibilité au cœur du territoire et de la mobilité douce. Le PIT a permis de poursuivre la restauration de sentiers et l'aménagement de circuits transfrontaliers, avec notamment la création d'un Grand Tour Alpi Marittime Mercantour spécialement conçu pour le cyclotourisme. Des services annexes ont été expérimentés, comme par exemple un service de navettes VTT dans la Vallée de la Tinée, ou encore six stations de locations de VTT réparties sur le territoire et gérées par des commerçants déjà installés.

Dans le cadre de la démarche de mobilité douce, un label « eco mobilità » a été lancé avec un logo apposé sur les documents de communication et lors de leurs évènements valorisant la mobilité douce. La mobilité douce a été organisée autour de trois actions : randonner sans voiture, les évènements "mobilité douce" et la découverte des Parcs à vélo. L'autre grande thématique est l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite avec plusieurs actions telles que l'aménagement du sentier du Gesso, des travaux d'accessibilité à Entracque ou encore aux Termes di Valdieri et même des travaux de mise en conformité du refuge de la Cantonnière afin de le rendre accessible aux personnes en situation de handicap. Ici encore, il est difficile de savoir si le besoin social était pré-existant ou s'il n'a pas été créé par l'offre, ce qui placerait cette innovation en dehors du champ de l'innovation sociale.

Toujours dans une démarche d'expérimentation locale, des services de transport alternatif (mini-bus ou véhicules légers) à la demande ont été mis à disposition des touristes, sportifs et résidents dans certaines vallées. C'est davantage la voix choisie par l'Espace Mont-Blanc, qui a mené plusieurs expérimentations locales de promotion des transports publics transfrontaliers et de proximité. En transfrontalier, la ligne de bus Chamonix-Courmayeur a été renforcée avec l'augmentation du nombre de courses et notamment un horaire nocturne, cependant les passagers n'étaient pas toujours au rendez-vous. Une autre ligne « Vallorcine – Trient - Col de la Forclaz » a été mise en place pendant la période d'ouverture de la station de ski de Vallorcine (de décembre à avril) principalement pour acheminer les skieurs vers la remontée mécanique et rapatrier ceux qui descendent hors-piste sur Trient. Au niveau local, des expérimentations ont été menées avec une navette nommée Alpis Graia[270] qui relie les communes de Morgex, La Salle, La Thuile au col du petit Saint-Bernard pendant les mois d'été de 2010 à 2012 à raison de quatre voyages aller/retour par jour, permettant le transport d'habitants et de touristes. Le nombre de voyageurs n'a cessé d'augmenter au fil des étés, preuve de l'intérêt des usagers pour cette offre de transport.

Une autre expérience de transport à la demande dans la vallée italienne de la Valdigne a été menée selon deux modalités l'une diurne Allô bus Valdigne, et l'autre nocturne allô nuit. Il semble que seule Allô nuit ait survécu à la fin du programme. Deux publics étaient visés : l'un âgé, qui ne conduit plus et qui est donc en demande de mobilité et l'autre plutôt jeune qui n'a pas encore le droit de conduire ou qui pour des raisons de sécurité est encouragé à utiliser le service au retour de soirée. La pérennisation des services expérimentés est un enjeu très important une fois les expérimentations

[270] En référence à la voie romaine conduisant de Milan à Vienne par le col du Petit-Saint-Bernard.

terminées et les financements supprimés. Tous ces services n'étaient pas gratuits pendant la durée de l'expérimentation, mais leur coût était en tout ou partie assumé par le financement Interreg.

Enfin, la centrale de mobilité qui devait offrir un service sur internet pour préparer ses déplacements en transports collectifs publics n'a pas vu le jour. Notamment, parce que l'offre de transport public transfrontalière est très mauvaise. Il ne s'agit pas d'un manque de volonté comme c'est le cas très souvent, mais on s'adresse à trois organisations de transport qui ont des contraintes très différentes. « Il y a déjà eu du mieux, maintenant ils se connaissent et s'appellent pour échanger des informations, par exemple sur la circulation. Le projet structurant pour l'Espace Mont-Blanc se heurte à des problèmes techniques importants aux dires des acteurs.

2.3 Pérennisation et « innovation ratée »

La thématique de la pérennisation des actions transfrontalières menées dans le cadre de programme Interreg est une question particulièrement préoccupante pour les acteurs du transfrontalier, notamment pour les élus et les salariés des institutions parties prenantes. La pérennisation pose la question de la continuité, de l'inscription dans un temps long, qui dépasse le temps nécessairement court des projets. Elle rejoint aussi celle de l'innovation qui nous anime. Puisque l'innovation est un leitmotiv dans les programmes européens, il est néanmoins incontournable de s'interroger sur la destinée des « presques innovations » ou celles des « innovations ratées ».

2.3.a Comment pérenniser les actions transfrontalières ?

« Un projet réussi c'est un projet qui continue sans même penser ou se rappeler que ça vient de l'Espace Mont-Blanc ». Cette phrase de Serge Tuaz, secrétaire de l'Espace Mont-Blanc pendant près de 20 ans, est incroyablement juste, mais pose la question suivante : combien de projets réussis au final, si on s'en tient à cette définition ? Très peu, à l'exception des projets dont la finalité est la construction ou la rénovation d'un bien qui est durable. Trop d'actions pourtant potentiellement innovantes tombent dans l'oubli sitôt le projet terminé.

Une proportion difficilement quantifiable de projets transfrontaliers ne repose que sur un effet d'aubaine, cependant celle-ci semble plus réduite dans le cadre de coopérations transfrontalières institutionnalisées dotées de plan d'action. Le terme de « faux transfrontalier » est parfois employé, mais il paraît exagéré dans la mesure où il y a toujours des partenaires de deux pays frontaliers. En effet, certains partenaires profitent des programmes Interreg pour se faire financer des projets dépourvus de caractère transfrontalier, mais d'après les instances de gestion des programmes, le

phénomène tend à se limiter du fait des conditions d'éligibilité très strictes et des contrôles. Ce phénomène existe avec les prestataires qui interviennent au cours des projets. Le caractère transfrontalier leur échappe complètement au démarrage et certains saisissent les enjeux et s'intéressent de plus près aux questions transfrontalières. J'ai eu l'occasion de discuter avec deux personnes (une dans chaque coopération), qui étaient intervenues un peu par hasard dans un projet transfrontalier, par le biais d'une réponse à un appel d'offre. Les deux m'ont expliqué avoir tiré des enseignements de cette expérience, notamment avoir découvert d'autres méthodes de travail, des thématiques nouvelles. Cela ne signifie pourtant pas qu'ils deviendront des « adeptes du transfrontalier », mais cette contribution leur a été favorable tout en étant profitable au transfrontalier. Les projets transfrontaliers jouent aussi ce rôle de mise en réseau d'acteurs qui potentiellement ne se seraient jamais croisés, sans le concours d'un financement européen.

En revanche, l'effet d'aubaine est bel et bien une caractéristique, qui risque de se renforcer compte tenu de l'état des finances locales des collectivités. Les acteurs l'ont à peine caché au cours des entretiens, en particulier en Italie et dans une moindre mesure en France. Pour les coopérations transfrontalières, cet effet d'aubaine se traduit par la possibilité de faire financer des études préparatoires, qu'elles n'auraient pas les moyens de faire réaliser autrement. Ces études ne produisent pas de résultats directs et immédiats, pour autant certaines sont d'une grande utilité, là où d'autres sont immédiatement rangées sur une étagère.

Un acteur rencontré estime qu'il faut *« se donner des priorités »*, il faut démontrer une *« rentabilité sociale ou économique »* pour convaincre les collectivités de pérenniser les actions transfrontalières. Chaque collectivité a ses propres priorités en fonction desquelles, elle opère un choix.

Le rapport de durabilité de l'EMB

Une fois le PIT clôturé, l'Espace Mont-Blanc a souhaité faire le bilan des projets menés dans ce cadre, sous l'angle du développement durable et des résultats, en prenant en considération les aspects sociaux, économiques, environnementaux et de gouvernance. Ainsi les 128 actions ont été passées au crible de l'outil d'évaluation nommé *« boussole bernoise »*[271]. Les buts de cette étude sont *« la pérennisation des projets du PIT, la diffusion, la réplication des bonnes pratiques »*. Ce bilan comme

celui réalisé par la MOT sur l'ensemble de PIT déjà cité, met en avant un manque de communication à destination des populations locales et du grand public plus généralement. Il déplore aussi le manque d'utilisation des réseaux sociaux, même si la visibilité au plan national et international a été améliorée. Ce rapport montre aussi un manque d'intégration et de transversalité pendant la phase de montage des projets, compensé pendant la phase de réalisation des projets avec *« la mise en réseau des acteurs et des plus-values économiques, sociales et environnementales interdépendantes ».* Ce rapport n'a révélé aucune entrave au développement durable que ce soit en matière environnementale, économique ou sociale.

La durabilité d'un projet est définie comme *« passant notamment par sa capacité à devenir autonome, à vivre par lui-même »*. Cette définition rejoint complètement la remarque citée en préambule. Or la durabilité passe obligatoirement par une pérennisation des actions les plus innovantes dans le sens où elles répondent à un besoin exprimé, qu'elles comblent un déficit, permettent de créer de la valeur ajoutée et du lien social. La pérennisation a souvent un coût, notamment lorsque l'expérimentation menée avec succès reposait en tout ou partie sur le financement du programme. Ce coût ne peut pas toujours être transféré au consommateur sous peine de voir disparaître la demande, c'est le cas des transports à la demande par exemple. Les collectivités doivent alors trouver les fonds si elles souhaitent continuer à offrir ce service. Le rapport met enfin en évidence la nécessité de consolider la gouvernance transfrontalière par le biais d'un GECT. De fait, la pérennisation des actions était une thématique forte que j'avais pré-sentie en côtoyant les différents acteurs pendant mon stage en 2010, alors même que les projets étaient toujours en cours de réalisation. J'avais déjà soulevé la question et posé l'hypothèse selon laquelle la création d'une institution dotée de la personnalité juridique pourrait sans doute contribuer à la pérennisation de l'action transfrontalière. Cependant, il semble qu'une confusion ou tout au moins une approximation se soit installée dans l'esprit des acteurs, entre gouvernance et structure dotée de la personnalité juridique. L'Espace Mont-Blanc possède une gouvernance bien établie, la structure juridique est quelque chose de différent. A cette époque et aujourd'hui encore, le GECT est promu comme outil de gouvernance et a le vent poupe. Alpi Marittime-Mercantour a d'ailleurs créé le sien à la suite du PIT. Mon travail, à l'époque s'inscrivait parfaitement dans cette logique.

Surcout du transfrontalier

[271] Cette étude a été réalisée par la fondation pour le développement durable des régions de montagne 806/07/2012) http://www.fddm.ch/fr/prestations/cooperation/references/plan-integre-transfrontalier-espace-mont-blanc-94 (consulté en décembre 2016).

Travailler en transfrontalier, mener des actions en concertation, en parallèle ou encore conjointement des deux côtés d'une frontière présente un coût important non chiffré mais qui se traduit le plus souvent en temps de travail supplémentaire. Plusieurs acteurs m'ont avoué que le transfrontalier représentait pour eux une charge de travail accrue notamment lorsque celle-ci s'ajoute à leurs missions premières, parce que ce travail nécessite de s'adapter à des méthodes différentes, à un cadre élargi de références. Ce surcoût est aussi quantifiable lorsqu'il faut se déplacer pour les réunions, outre la perte de temps car les trajets en montagne sont forcément plus longs et donc plus onéreux que lorsqu'il s'agit de se déplacer au sein d'une même agglomération. Les moyens de communications tels que la visio-conférence ne peuvent pas remplacer les rencontres mais peuvent être complémentaires à l'établissement de relations de travail transfrontalières.

La distance liée au territoire de coopération relativement vaste est un des éléments explicatifs, mais le premier facteur reste la frontière elle-même. Là où la frontière sépare et différencie, la coopération transfrontalière a pour mission de rapprocher, de concilier dans la mesure du possible les lois et règlements étatiques afin de faciliter les échanges, tout en sachant que les marges de manœuvres sont très faibles, puisque les collectivités locales ne disposent pas des compétences nécessaires. L'Espace Mont-Blanc a dans le cadre du PIT fait réalisé une étude réglementaire douanière[272] afin notamment de faire le point sur les démarches et procédures douanières pour faciliter et favoriser le transfert des productions agricoles, alimentaires et artisanales mais aussi celui des animaux entre les communes de l'Espace Mont-Blanc. Si la libre circulation des personnes et des biens est acquise dans l'Union Européenne depuis le 1er janvier 1993, les formalités en douanes ont disparu mais pas les démarches administratives qui sont parfois contraignantes et complexes pour des non-initiés. En revanche, la libre circulation des marchandises avec la suisse n'existe pas, le passage en douane des marchandises sortantes ou entrantes est obligatoire. Ces formalités doivent être anticipées jusqu'à 15 jours avant le passage pour un transit entre l'Italie et la Suisse. Faire appel à un transitaire douanier est une quasi-obligation tant la réglementation est complexe.

De plus la fermeture progressive des postes de douane est une contrainte supplémentaire, car les démarches doivent être anticipées. Par exemple, la douane de Vallorcine est la majeure partie du temps fermée, le passage est libre. Pour passer des marchandises il faut se rendre aux douanes près de Genève pour déclarer les marchandises et s'acquitter des droits. L'Espace Mont-Blanc a décidé de mettre en

[272] Rapport Technique Espace Mont-Blanc, Etude réglementaire douanière, réalisé par SFT GONDRAND Frères, février 2012.

valeur son terroir en organisant une grande manifestation « Les Goûts du Mont-Blanc » depuis 2011 tous les deux ans dans un village différent, pour valoriser les produits régionaux. Face à la complexité, certains produits n'ont pas pu passer les frontières pour être vendus, d'autres le furent au mépris des règles. L'ultra-trail du Mont-Blanc a lui aussi connu des mésaventures douanières pour passer du matériel et des vivres de courses. L'organisation de tels évènements demandent une expertise ou une certaine habitude. Les producteurs ne pourraient sans l'aide de l'Espace Mont-Blanc organiser de telles manifestations transfrontalières. Par exemple, les éleveurs de vaches de race Hérens de l'Espace Mont-Blanc ont sollicité la structure pour étendre les combats de reines organisés localement à l'ensemble de l'Espace Mont-Blanc et ainsi faire revivre une tradition perdue sur le versant français mais bien vivant en Valais. Un combat transfrontalier sacre une fois par an la Reine de l'Espace Mont-Blanc. Cette manifestation annuelle tournante n'aurait pu revoir le jour sans l'expertise apportée par la coopération, notamment pour le passage des frontières par les animaux, rendu compliqué par des règles douanières, autrefois inexistantes.

Les deux coopérations transfrontalières se sont attaquées à un dossier important mais très délicat : la création d'un SIG (Système d'information géographique) commun, sous la forme d'observatoire, complété par des atlas. Autant les atlas sont plutôt réussis des deux côtés, notamment parce que les parcs ont une grande expérience et expertise en la matière, autant les observatoires sont peu convaincants. La coopération transfrontalière Alpi Marittime-Mercantour avait comme projet de créer un SIG interopérable. Le SIG a été créé côté français sur la base d'un outil français AIGLE. L'idée était que l'Italie crée à son tour le même outil pour pouvoir échanger les données facilement. Le même prestataire a été choisi, mais celui-ci ne s'est pas assez investi en Italie alors que le travail était moins avancé en Italie qu'en France. L'outil n'est pas fonctionnel. Les données ne sont pas uniformisées. Du côté de l'Espace Mont-Blanc, l'observatoire a été créé et est en ligne avec un GéoNavigateur opérationnel et des indicateurs[273]. Des indicateurs uniformes ont été élaborés, cependant les données statistiques de bases ne sont pas identiques dans les trois pays, ou ne sont pas disponibles, ce qui ne permet pas à l'outil de fonctionner à plein régime. La pérennisation et la mise à jour des données ont été anticipées puisque la Fondation Montagne Sure s'occupe des mises à jour. L'outil SIG commun est pourtant une vraie nécessité en transfrontalier (Amilhat-Szary, Beck, et Rouvière 2015 op. cit.), mais il s'avère terriblement délicat à réaliser en transfrontalier.

2.3.b Que faire des innovations ratées ?

[273] http://observatoire.espace-mont-blanc.com/ (consulté pour la dernière fois le 12 décembre 2016)

Définition de « l'innovation ratée »

Une « innovation ratée » est tout simplement une création qui n'a pas trouvé preneur, soit parce qu'elle ne répondait pas parfaitement aux besoins des consommateurs, de ses destinataires, soit qu'elle a été mal commercialisée, mal présentée, insuffisamment diffusée auprès de son public. Combien d'innovations techniques ou technologiques sont ratées ? Combien de « flops » pour une innovation réelle ? Une grande majorité probablement, de sept à neuf échecs sur dix essais selon différentes études, sans doute plus, mais les chiffres sont difficilement vérifiables. Plusieurs grands exemples d'innovations technologiques ratées peuvent être cité : le lecteur minidisque censé remplacer le baladeur CD qui a finalement été supplanté par le lecteur MP3. Deux autres exemples marquants : l'assistant personnel d'Apple « Newton » a fait un flop complet pourtant lorsqu'il fait son retour sous le nom d'Iphone le succès est immédiat et non démenti depuis plusieurs années, de même pour le Bibop ancêtre des mobiles GSM. Le public n'était pas mûr pour ce genre d'innovations, pour autant ces échecs ont permis de peaufiner les succès du futur. Il en sera probablement de même avec le système de conduite autonome « Autopilot » de Telsa, tant moqué par les médias récemment suite à un accident mortel.

L'échec est quasi-obligatoire et fait pourtant partie du processus d'innovation, celui-ci semble progressivement admis en matière technologique. Qu'en est-il en matière sociale ?

La définition de « l'innovation ratée » énoncée ci-dessus vaut bien entendu pour les innovations sociales. Cependant on aurait tendance à penser qu'il n'y a pas d'innovation si la réponse nouvelle n'a pas rencontré son public cible, qu'elle reste seulement au stade de bonne idée. En effet, la diffusion de l'innovation était l'un des critères posés pour qualifier la réponse à un problème social d'innovation. Cela signifierait qu'on ne pourrait pas se tromper, que l'échec ne serait pas admis en matière sociale ? Certes, les conséquences ne sont pas les mêmes lorsqu'on tente de répondre à des besoins sociaux impérieux et lorsqu'on lance sur le marché une nouvelle console de jeux par exemple. Pourtant les échecs existent bel et bien, mais ils ne sont pas révélés. Ils sont dissimulés, parce qu'ils ne sont jamais complètement des échecs, ce ne sont que des demies-réussites mais pas des innovations. Il est d'ailleurs très délicat de tirer des bilans des actions menées en transfrontalier car les acteurs sont très réticents à parler de celles qui n'ont pas pleinement abouti. Ils préfèrent mettre en avant ce qui fonctionne et passer le reste sous le silence. Pourtant la clé du succès futur réside en partie dans l'analyse des échecs mais aussi dans l'acceptation de ceux-ci pour pouvoir rebondir. L'Espace Mont-Blanc a fait réaliser un rapport de durabilité, mais il n'y pas de critique, notamment du fait de la méthodologie employée. Un manque de communication sur le PIT est seulement souligné. Alors que c'est un défaut majeur, car les actions étaient directement à destination des habitants, des touristes, si ceux-ci n'en n'ont pas connaissance, comment peuvent-ils en profiter ? Comment peuvent-ils apprécier et juger les solutions proposées ? Enfin, comment peut-on évaluer l'impact réel des actions qui ont mobilisés plus de 10 millions d'euros ? La

remarque vaut parfaitement pour Alpi Marittime-Mercantour. C'est plus généralement un problème au niveau transfrontalier. Ceci soulève la problématique de l'auto-évaluation, qui présente nécessairement des limites. Pourtant, l'Espace Mont-Blanc et Alpi Marittime-Mercantour ont su atteindre leur cible avec des actions précises mais l'extension du champ de compétences leur a fait probablement perdre en lisibilité. Le fait que ces territoires ne soient pas réellement identifiables par les citoyens comme des niveaux d'action au même titre que les départements, ou les provinces ou les Cantons est un obstacle à leur efficacité. Cette remarque semble paradoxale dans un contexte politique qui tend à simplifier l'organisation territoriale en supprimant des échelons territoriaux, mais elle ne l'est en fait pas tant en contexte transfrontalier.

Que deviennent les « innovations ratées » ?

Les « innovations ratées » n'ont pas de deuxième chance dans le cadre des programmes INTERREG. Les actions ne peuvent pas être à nouveau financées même si elles ont été revues et corrigées. Ces programmes ne financent ni la pérennisation, ni les projets très proches, sauf exceptions. Toutefois, il arrive que des projets puissent se poursuivent dans le cadre de financements Interreg. En ce cas, ce ne sont pas les mêmes actions qui sont aidées. Par exemple, dans un premier projet les études préalables sont réalisées et dans un second, les actions le sont à leur tour.

En épluchant les archives de l'Espace Mont-Blanc, une réalisation a tout particulièrement retenu mon attention. Il s'agit du Mont-BlancPass. Ce billet de transport transfrontalier d'une durée de validité de trois jours dans les trois pays permettait de faire le tour du Mont-Blanc en bus et train et donnait accès aux transports urbains de Courmayeur et Chamonix ainsi qu'à différents trajets dans les trois pays pour visiter les différents sites touristiques. Cette offre touristique a été proposée il y a environ 10 ans (autour de 2007), elle était relativement précurseur dans le domaine de la mobilité. Pour pouvoir offrir ce billet unique, l'Espace Mont-Blanc a dû faire collaborer six entreprises de transport afin de les convaincre de mettre en place cette formule, qui impliquait de trouver une clé de ventilation du prix du billet. Cependant, l'offre innovante n'a pas fonctionné en partie à cause d'une double restriction d'usage qui voulait que *« le circuit commence et se termine en gare d'émission située sur le parcours. Le Pass est valable dans les deux sens sans possibilité de retour »*. L'idée était attrayante mais pas assez étudiée, la durée de validité était fixe et les autres conditions trop restrictives pour être avantageuses. En outre, cette offre était peut-être trop en avance sur son temps et pas assez mature entre les différents protagonistes. Ce projet aurait dû se poursuivre par la mise en place d'une nouvelle offre : le MontBlancPass+ qui permettait la libre circulation sur l'ensemble des 3 régions, mais qui n'a jamais vu le jour. De même, une centrale de mobilité sur le modèle suisse, hautement performant, aurait dû voir le jour en transfrontalier. Ces idées sont toujours présentes dans la mémoire des acteurs, qui attendent de pouvoir saisir une opportunité de financement dans le cadre des programmes transfrontaliers, pour les proposer à nouveau.

Les SIG s'ils ne constituent pas en eux-mêmes des innovations, sont néanmoins indispensables pour les services qu'ils devraient pouvoir rendre : échange de données harmonisées, vision à l'échelle du territoire de coopération et non plus restreinte à une partie de celui-ci. Comme nous l'avons vu, ils sont encore un point d'achoppement, sur lequel des moyens devraient être mis pour les rendre opérationnels et efficaces. Pourtant, ces moyens ne seront pas engagés, en tout cas à court terme. Les projets sont clôturés et l'attention est focalisée sur de nouveaux projets.

Certains acteurs, professionnels du transfrontalier, dénoncent une pression à innover de la part des programmes Interreg ou tout du moins une injonction de produire de la nouveauté sans se soucier de ce qui a déjà été réalisé : *« à peine le projet terminé, on doit enchaîner sur un nouveau projet innovant »*. Dans les faits, le rythme de la coopération s'est accéléré. De nouveaux projets ont été déposés alors même que le PIT se clôturait d'un point de vue administratif, cela signifie que les salariés travaillaient sur deux programmations en même temps. Ce rythme impose d'avoir perpétuellement des idées, des projets à proposer. Se renouveler est une contrainte majeure. Comme nous l'avons démontré, l'innovation est au cœur des programmes et des politiques publiques. Les acteurs doivent anticiper, observer et comparer ce qui se fait ailleurs, comprendre les besoins actuels et futurs du territoire. Le rythme des programmations transfrontalières s'est accéléré imposant une certaine frénésie pour une catégorie d'acteurs, alors qu'à contrario pour ceux qui ne gèrent que la réalisation des actions c'est le calme entre deux programmations.

Pas de contrôle des innovations

Comme cela a été posé au moment de la tentative de définition de l'innovation sociale, l'innovation en générale (sociale ou technologique) est davantage un processus qu'un résultat. Cependant, cet aspect semble complètement oublié voire nié lors de la sélection des projets qui seront financés. De même, il est impossible de contrôler ou d'évaluer *a postériori* le caractère novateur du projet. Sur quels critères se fonderait-on ? Pourtant, le document de mise en œuvre du programme Alcotra V prévoit comme indicateur de résultats le *« nombre d'innovations ou de services innovants créés »* pour évaluer l'objectif spécifique « Recherche et innovation ». Cette modalité d'évaluation ne tient pas compte de la réalité de la recherche, ni de la réalité du processus puisque de nombreuses innovations sont à ranger dans la catégorie « innovations ratées », sauf à les considérer tout de même comme des innovations. Autre possibilité, lors de l'évaluation des demandes, ne seront retenus que les projets déjà bien engagés, dans le cas contraire les évaluations de fin de projet risquent d'être mauvaises.

Conclusion :

Ce chapitre a montré comment l'innovation a trouvé sa place en montagne et comment le transfrontalier joue un rôle dans le développement des innovations techniques et sociales. Les programmes européens de coopération transfrontalière ont un rôle décisif puisqu'ils choisissent de financer ou non des projets qu'ils estiment innovants ou non lorsque l'innovation est un critère de choix bien entendu. Les coopérations institutionnelles ont un rôle encore plus important dans l'accompagnement de projets dont elles ne sont pas forcément à l'origine mais qui requièrent un appui institutionnel, une reconnaissance et parfois d'une visibilité territoriale. Sur ce point l'Espace Mont-Blanc est plus enclin à porter ou mettre en avant des projets qui ne sont pas initialement les siens qu'Alpi Marittime-Mercantour. L'histoire de la coopération transfrontalière et les objectifs initiaux expliquent facilement cette différence.

Montagne et transfrontalier sont deux alliés de l'innovation, même si au premier abord l'équation ne paraissait pas si évidente. Les politiques publiques à destination des montagnes et des zones périphériques sont nécessaires pour aider à leur développement et encourager les expérimentations nouvelles. Le changement de logique opéré progressivement permet de sortir les montagnes frontalières de leur isolement géographique et social et ainsi de leur redonner la place et le rôle qu'elles ont jadis joué. Les montagnes peuvent dans certains secteurs (énergie, climat, éducation à l'environnement…), se démarquer et proposer des solutions nouvelles. Cela nécessite des moyens financiers, humains mais pas seulement. La coordination des politiques publiques entre les différents secteurs est fondamentale, de même que le développement d'une politique inclusive de la montagne davantage spécifique afin de permettre le développement des liens entre la montagne rurale et les espaces plus urbains de montagne et évidemment les métropoles. L'exemple de nos coopérations est à ce titre significatif. Alpi Marittime-Mercantour est très dépendant de la côte méditerranéenne pour le versant français et de la conurbation autour de Cuneo pour le versant italien. Même si cela semble moins marqué, au premier abord pour l'Espace Mont-Blanc, car la distance est plus importante, Sion et Aoste polarisent tout de même les activités économiques. Sallanches et Martigny possèdent un capital industriel non encore exploré en transfrontalier par la coopération Espace Mont-Blanc.

Ce chapitre a aussi mis en évidence l'importance de la gouvernance pour faire émerger des projets innovants, celle des programmes mais aussi celles des coopérations transfrontalières. D'un côté, une meilleure gouvernance est synonyme d'une plus grande visibilité et efficacité du programme transfrontalier, de l'autre elle permet de définir un programme d'actions coordonnées et plus cohérent, qui s'inscrit davantage dans la durée. Le temps est un facteur clé de l'innovation. Au temps court des projets s'oppose distinctement le temps long de la coopération transfrontalière qui voit se construire projet après projet les fondations d'un projet de territoire. Ce projet est le fruit de l'expérience des acteurs, mais aussi des citoyens qui participent à sa construction lorsqu'ils profitent des actions. L'évolution des coopérations

transfrontalières au travers de la création d'une structure juridique participe au processus d'innovation sociale dont la vocation première est de répondre aux problématiques des habitants des régions de montagne transfrontalières.

Chapitre 5 : Institutionnalisation des coopérations transfrontalières alpines

En Europe, la coopération transfrontalière s'est initialement développée dans un contexte de flou juridique puisqu'elle n'était pas prévue par le droit des Etats. En effet, la plupart des Etats unitaires, comme la France, disposait du monopole en matière internationale. Traditionnellement, les relations extérieures sont le « fait du Prince » et sont donc réservées à l'Etat central. Dans les Etats fédéraux, comme la Suisse, la coopération transfrontalière se fonde tant sur le droit international que sur le droit fédéral et cantonal. Les collectivités territoriales ne pouvaient ignorer plus longtemps leurs voisines étrangères, dans un contexte d'intensification des relations économiques en Europe, raison pour laquelle le Conseil de l'Europe[274] s'est penché sur cette question.

La coopération transfrontalière a connu un réel essor à partir des années 1970, avant d'être encadrée par le Conseil de l'Europe au début de la décennie suivante, qui a vu fleurir un grand nombre de coopérations nouvelles le long des frontières de l'Europe de l'ouest. Cependant, le droit est resté en retrait face à la volonté et à la détermination des collectivités locales ou infra-étatiques[275] de faire bouger les lignes. En France, la doctrine s'est mise au service des collectivités pour légitimer en droit leurs actions extérieures, non prévue par les textes (Marcori et Thoin 2011).

En droit français, la coopération transfrontalière fait partie du champ de la coopération décentralisée qui englobe le champ de l'action extérieure ou internationale des collectivités territoriales, principalement de l'aide au développement, des relations d'amitié par le biais de la francophonie. Le terme « coopération décentralisée » est très ambiguë, car il pourrait désigner à la fois la coopération interne des collectivités territoriales c'est à dire entre elles, mais aussi la coopération extérieure[276] c'est-à-dire internationale avec des collectivités relevant d'autres Etats. Cependant, la coopération

[274] Le Conseil de l'Europe est une organisation intergouvernementale distincte de l'Union européenne créée le 5 mai 1949 par le Traité de Londres qui regroupe aujourd'hui 47 États membres dont les 28 États membres de l'UE. Son siège est à Strasbourg. Sa mission est de promouvoir la démocratie et de protéger les droits de l'homme et l'Etat de droit en Europe. Ses objectifs principaux sont de défendre les droits de l'homme et la prééminence du droit, de rechercher des solutions aux problèmes de société, de développer la stabilité démocratique en Europe, de favoriser la prise de conscience et la mise en valeur de l'identité culturelle de l'Europe et de sa diversité.

[275] Selon la terminologie employée par Nicolas Levrat qui présente l'avantage d'être comprise sans faire référence aux spécificités juridiques de chaque Etat.

[276] Le terme d'action extérieure est aussi utilisé et prête moins à confusion.

intercommunale, interdépartementale, et interrégionale en est exclue par la doctrine et le juge administratif français. Les réseaux d'acteurs institutionnels comprennent bien évidemment des contacts entre diverses institutions de nationalités différentes mais aussi avec des acteurs non institutionnels. Ces institutions sont souvent publiques mais peuvent être aussi privées. L'intérêt pour la coopération transfrontalière grandissant pour la coopération transfrontalière, se mesure au travers les nombreux études, rapports qui mettent en évidence un besoin de clarification relatif au droit applicable (Teddei 2004; Dubrulle 2005; Keller, Blanc, et Sanchez-Schmid 2010).

En droit suisse, la notion de *« relations extérieures des cantons »* est employée, mais elle concerne de nombreuses activités y compris les rapports qu'entretiennent les cantons entre eux et qui constituent souvent le socle pour des relations de voisinage. On peut citer à titre d'exemple : l'Espace Lémanique entre Genève et Vaud support de la coopération franco-valdo-genoise ou encore l'Arc Jurassien (anciennement appelé la CTJ-Suisse) qui regroupe les cantons de Berne, du Jura, de Neuchâtel et de Vaud ; socle suisse de la Conférence TransTurassienne (ancienne Communauté de Travail du Jura) qui inclut le Conseil régional de Franche-Comté. Cependant, il est intéressant de noter que les relations de voisinages sont antérieures à la création des structures internes. Par exemple, la Communauté de Travail du Jura a vu le jour en 1985, alors que la Communauté de Travail du Jura Suisse a seulement été créée en 1994. Cette observation est aussi faite sur d'autres espaces frontaliers suisse, ce qui laisse suggérer un dépassement plus aisé des frontières nationales que des frontières cantonales.

Dans les processus d'institutionnalisation des coopérations transfrontalières, la question est généralement posée uniquement en terme juridique. Les questions qui sont posées sont : comment institutionnaliser et avec quel outil ? Mais très peu pourquoi et pour qui institutionnaliser ? Cela pose la question du rôle des experts et plus précisément des experts juridiques qui sont consultés et fournissent exactement ce que l'on attend d'eux, c'est-à-dire une réponse claire et précise sur les possibilités juridiques. Cependant cette perspective est très réductrice, elle ne prend pas en compte l'histoire, l'évolution sociale et spécifique des territoires. Elle est aussi déshumanisante, car les acteurs sont exclus de jeu, tout comme les populations, qui doivent *in fine* être bénéficiaires de ces nouvelles institutions. Cette expertise juridique, bien que nécessaire, est insuffisante car elle ne peut pas répondre aux questions de la gouvernance transfrontalière, ni à celle du territoire de coopération. Faire appel au néo-institutionnalisme pour étudier l'institutionnalisation des coopérations transfrontalières serait une piste intéressante (Verger 2009) car elle prendrait en considération à la fois le rôle des acteurs, les jeux de pouvoirs mais aussi l'évolution du contexte socio-économique.

Dans un premier temps, nous nous intéresserons au cadre juridique conventionnel résultant du Conseil de l'Europe, avant de nous pencher sur l'outil innovant proposé par l'Union Européenne, à savoir le GECT. Le Groupement Européen de Coopération Territoriale est un outil juridique de l'Union Européenne introduit en 2006 en raison à une forte demande d'instrument juridique de la part de coopérations transfrontalières

mais plus largement territoriale. Ce dernier répond, nous le verrons, à un besoin et marque aussi un tournant dans la coopération transfrontalière. Il s'est rapidement imposé comme un instrument juridique majeur de la coopération territoriale en Europe, pourtant des zones d'ombres subsistent encore. Dans une troisième partie, nous ouvrirons la réflexion à la question du pourquoi de l'institutionnalisation.

1. Des relations informelles au développement du droit conventionnel

La coopération transfrontalière s'est développée d'abord dans le cadre de relations informelles avant d'être encadrée d'abord le Conseil de l'Europe puis de l'Union Européenne. Les outils proposés sont différents et n'ont pas été applicables de la même façon dans les coopérations en fonction des spécificités juridiques de chaque Etat.

1.1 Les accords de voisinage

1.1.a Historique

A la fin des années 70, « l'obstacle majeur à l'établissement d'une coopération transfrontalière au niveau régional ou local est situé dans l'ordre du droit international » (Dupuy 1977). Les régions frontalières font l'objet d'accords particuliers (accords bilatéraux) entre Etats pour régler les rapports de « bon de voisinage » (Visscher 1969), le Conseil de l'Europe en dénombre près de 175. Les accords de voisinage ont vocation à régler en commun les questions résultant de la situation de voisinage géographique des collectivités locales situées de part et d'autre d'une frontière, principalement des questions ayant trait à l'urbanisme (Levrat 1995). Ils sont assurément le plus ancien support de la coopération transfrontalière et s'inscrivent dans le champ des relations internationales. Ces actes juridiques engagent certes les parties (financièrement et à réaliser des travaux) mais ils ne répondent pas aux critères de traités internationaux ; le droit applicable n'est pas toujours mentionné. Il s'agit d'arrangements destinés à régler des situations relativement banales mais compliquées par la présence d'une frontière internationale, notamment en cas d'exécution du contrat. En effet, dans le cas de mauvaise exécution ou d'inexécution d'une obligation contractuelle, si le droit applicable n'est pas mentionné, il faudra le rattacher à un droit et déterminer quelle juridiction est compétente pour l'appliquer.
Nicolas Levrat (1995 op.cit.) mentionne également la catégorie des « Traités d'amitié » qui regroupent les « déclarations communes », les « ententes » ou les « protocoles d'accord ». Ils ont vocation à entretenir des relations d'amitié, des partenariats historiques, culturels. Ils sont dépourvus d'effet juridique et ne comportent que des engagements à « favoriser », à « encourager » des relations entre deux

collectivités ou des personnes privées. La mention du droit applicable importe peu ici car il n'y a pas d'obligation de résultat seulement une obligation de moyen.

Quelques coopérations transfrontalières institutionnalisées existent déjà, principalement sous la forme de communauté de travail[277], tout en étant dépourvues de pouvoirs propres de décision et de la capacité juridique, ce qui limite très fortement leur possibilité d'action concrète. Leur objet principal porte sur le règlement de situations de la vie courante comme des questions d'urbanisme et d'aménagement du territoire, de transport, d'emploi, d'accès aux soins. Ces communautés sont constituées sur la base d'un accord qui se résume à énumérer la composition des membres de la structure (comité, assemblée ou conseil), ses objectifs et ses modalités de fonctionnement. Ces organisations formées sur cette base n'ont pas d'existence juridique et ne disposent pas de la capacité juridique conférée à une personne morale. Elles ne sont pas en mesure de gérer un budget propre. Le droit applicable n'est pas mentionné. Dans le cas des communautés de travail, les Etats sont souvent mentionnés, leur approbation a donc été reçue.

En pratique, certaines collectivités territoriales concluent, entre elles, des accords qui sont selon les régimes juridiques étatiques reconnus ou non. Les liens entre les communes frontalières n'ont pas attendu le développement d'un droit commun de la coopération transfrontalière pour se tisser. Seules les questions les plus importantes étaient réglées par des accords binationaux (Levrat, Schwok, et Lamprecht 2000; 1997). Avec l'aménagement du territoire, l'environnement est le deuxième motif de coopération transfrontalière. En pratique, il est même souvent antérieur à l'aménagement, on peut citer en dehors des deux coopérations transfrontalières étudiées les exemples de la coopération autour du Léman ou encore celle autour du Lac de Constance, qui avaient toute deux comme origine une volonté d'aborder des aspects concrets de protection de l'environnement (gestion des déchets, qualité de l'eau…).

Dans années 60/70, la situation était donc très délicate sur le plan juridique. Le Conseil de l'Europe a donc été chargé en novembre 1975 par le Comité des Ministres, de préparer une proposition de Convention-cadre, qui a été adoptée cinq ans plus tard. La Convention de Madrid offre le premier cadre légal à la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale en Europe.

[277] A titre d'exemple, on peut citer la COTRAO (Communauté de Travail des Alpes Occidentales) créée le 2 avril 1982 et formalisée par un Protocole d'entente à Marseille entre en Suisse : les cantons de Genève, du Valais et de Vaud ; en France : les régions de Rhône-Alpes et Provence Alpes-Côte d'Azur; en Italie : les régions de la Vallée d'Aoste, du Piémont et de la Ligurie.

1.1.b Enjeux de l'institutionnalisation des coopérations transfrontalières

L'institutionnalisation de la coopération transfrontalière correspond à une phase d'établissement d'un cadre de plus en plus stable s'accompagnant d'une formalisation des formes de la coopération (Verger 2009 op.cit.). Cette institutionnalisation tant recherchée par l'Espace Mont-Blanc semble parfois en contradiction avec la grande latitude offerte par la situation d'informalité. En effet, l'informalité laisse aux acteurs une grande flexibilité pour organiser leurs relations et structurer leur réseau en dehors de tout cadre défini et surtout normé. Ceci explique l'inertie que vit l'EMB depuis 2010. Les acteurs ont pris conscience que l'institutionnalisation sous la forme d'un GECT était maintenant possible juridiquement, mais ils hésitent et sont pris d'un doute, raison pour laquelle ils ont opéré un retour en arrière en préférant privilégier les futurs projets à la création du GECT. Le GECT s'accompagne indéniablement d'une bureaucratie, de règles administratives contraignantes au quotidien surtout au démarrage de la structure. La directrice du GECT « Parc européen / Parco europeo Alpi Marittime Mercantour » l'affirme le démarrage d'une telle structure est un investissement sur l'avenir, il faut apprendre les procédures et se plier aux exigences comptables par exemple.

Les principaux enjeux de l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière sur les deux terrains d'études sont similaires et peuvent être regroupés en trois points :
- l'acquisition de la personnalité juridique qui confère une autonomie aux organes et aux personnes exerçant les droits et obligations de l'institution.
- la capacité d'agir afférente à la personnalité permet de résoudre un bon nombre de désagréments quotidiens de fonctionnement du type recrutement, passation de contrats, ou encore lancement d'appel d'offres, choix des marchés…
- l'autonomie financière confère à la structure la possibilité de voter et de gérer un budget commun, au lieu d'avoir un système de « compte d'apothicaire » comme c'est le cas aujourd'hui dans l'EMB.

Une meilleure stabilité et une plus grande visibilité sont aussi recherchées. La reconnaissance d'une collaboration ancienne comme point de départ pour le portage d'un autre projet de classement UNESCO justifiait l'institutionnalisation de la coopération entre les deux parcs. Assurer la pérennité et la stabilité sur le long terme de la coopération était autrefois le principal objectif de l'institutionnalisation de l'EMB. Aujourd'hui, la reconnaissance d'une coopération atypique et opérationnelle est une nouvelle justification.

1.2 Coopération transfrontalière issue de la Convention de Madrid

1.1.a La convention et ses protocoles additionnels

La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, dite Convention de Madrid du 21 mai 1980, ratifiée entre autres par la France[278], l'Italie[279] et la Suisse[280] pose les principes de base de la coopération transfrontalière et propose des modèles d'accords interétatiques sur la coopération transfrontalière aux niveaux régional et local. Cependant, elle n'a que très peu d'effets contraignants car elle ne comporte qu'une obligation de moyens pour les États signataires qui s'engagent à faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales (article 1[281]). Il ne s'agit uniquement pour eux de faire profiter leurs collectivités territoriales d'une opportunité politique ; leur seule obligation en la matière est de les informer des différentes possibilités offertes par la Convention. La convention propose différents modèles d'accords interétatiques[282] et des propositions de contrats (privés ou publics) de fournitures ou de prestations de services entre collectivités frontalières. Ces textes en annexe n'ont pas de valeur légale, ils n'ont qu'une valeur informative. La France a subordonné son application à la conclusion d'accords avec les Etats riverains jusqu'en 1994. Sur cette base quatre accords ont été conclus par la France, dont deux concernent directement les frontières étudiées (Accord de Rome de 1993 et Accord de Karlsruhe en 1996 étendu en 2004). La convention-cadre a été complétée par trois protocoles additionnels non ratifés par l'Italie mais ratifiés par la Suisse et la France, afin d'accroitre son impact.

---

[278] Ratifiée par la France le 14 février 1984 et entrée en vigueur le 15 mai 1984.

[279] Ratifiée par l'Italie le 29 mars 1985 et entrée en vigueur le 30 juin 1985.

[280] Ratifiée par la Suisse le 3 mars 1982, entrée en vigueur le 4 juin 1982.

[281] « 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 ».

[282] Notamment : un modèle d'accord interétatique sur la concertation locale transfrontalière, un modèle d'accord interétatique sur la coopération transfrontalière contractuelle entre autorités locales, un modèle d'accord interétatique concernant les organismes de coopération transfrontalière entre autorités locales.

Le premier protocole additionnel, conclu à Strasbourg le 9 novembre 1995[283], reconnaît expressément le droit à des collectivités territoriales de conclure des accords de coopération transfrontalière dans les domaines communs de compétence (article 1[284]). Il donne la possibilité de mettre en place des structures permanentes dotées (ou non) de la personnalité juridique (article 3[285]). Ce protocole corrige la Convention-cadre, qui était précisément sur ces deux points, trop restrictive. Le second protocole additionnel conclu à Strasbourg le 5 mai 1998[286] a pour objectif de favoriser la coopération entre collectivités territoriales non contiguës qui bordent ou non une frontière internationale et de donner un cadre juridique à la coopération interterritoriale sur le plan international. Elle ne nous concerne donc pas. En revanche, le troisième et dernier protocole additionnel conclu à Utrecht le 16 novembre 2009[287], offre un nouvel instrument juridique : le Groupement Eurorégional de Coopération (GEC) dont l'objectif est *« de promouvoir, soutenir et développer, au profit des populations, la coopération transfrontalière et interterritoriale entre ses membres, dans leurs domaines de compétence communs et dans le respect des compétences fixées par la législation nationale des Etats concernés »* (article 1[288]). Sa composition et ses modalités de fonctionnement le rapprochent grandement de l'outil juridique GECT proposé par l'Union Européenne en 2006, puisqu'il a été conçu pour ne contenir

---

[283] Ratifié par la Suisse le 1e septembre 1998, entré en vigueur le 1e décembre 1998, ratifié par la France le 4 octobre 1999, entré en vigueur le 5 janvier 2000.

[284] « 1. Chaque Partie contractante reconnaît et respecte le droit des collectivités ou autorités territoriales soumises à sa juridiction et visées aux art. 1 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 ».

[285] « 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 ».

[286] Ratifié par la Suisse le 26 février 2003, entré en vigueur le 27 mai 2003, ratifié par la France le 7 mai 2007, entré en vigueur le 8 août 2007.

[287] Ratifié par la Suisse le25 octobre 2011, entré en vigueur le 1e mars 2013, ratifié par la France le 29 janvier 2013, entré en vigueur le 1e mai 2013.

[288] « 1 Un organisme de coopération transfrontalière ou interterritoriale entre des collectivités ou autorités territoriales et d'autres organes mentionnés à l'art. 3, par. 1, peut être établi sous la forme d'un « Groupement eurorégional de coopération » (GEC), sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe, Parties au présent Protocole, aux conditions de celui-ci.

2 Le but du GEC est de promouvoir, soutenir et développer, au profit des populations, la coopération transfrontalière et interterritoriale entre ses membres, dans leurs domaines de compétence communs et dans le respect des compétences fixées par la législation nationale des Etats concernés ».

« aucune solution incompatible avec la réglementation des GECT »[289]. L'idée était de garantir une flexibilité maximale avec un socle minimal de règles. Son champ d'application personnel est légèrement plus restrictif puisqu'il ne permet pas aux associations d'autorités régionales ou locales de faire partie d'un GEC contrairement au GECT. En revanche, son champ d'application territorial est plus large, puisque le GEC *« peut comprendre des collectivités ou autorités territoriales relevant d'un Etat non Partie au Protocole »*[290]. L'objectif comprend et dépasse largement celui du GECT initialement contraint par *« le but exclusif de renforcer la cohésion économique et sociale »*. La principale différence réside dans la possibilité de constituer un GEC, soit en personne morale de droit privé, soit en personne morale de droit public, pour le GECT il s'agit d'une personnalité de droit public.

Les Accords interétatiques de coopération transfrontalière

La France a conclu quatre accords pour couvrir ses frontières : Le Traité de Rome (1993), le Traité de Bayonne (1995), Accord de Karlsruhe (1996 étendu en 2003) et le Traité de Bruxelles (2002). Ces accords définissent les modalités par lesquelles les collectivités locales et régionales peuvent coopérer. Ils prévoient pour certains la possibilité pour ces collectivités de créer des organismes de coopération transfrontalière dotés de la personnalité juridique.

L'Accord quadripartite de Karlsruhe du 23 janvier 1996 initialement appliqué au Luxembourg, aux régions Alsace et Lorraine, aux collectivités et Länder allemands et aux Cantons limitrophes du Nord de la Suisse, a été étendu à l'ensemble des cantons suisses frontaliers et aux régions Franche-Comté et Rhône-Alpes, en novembre 2003. Il prévoit dans son article 11[291], la possibilité pour les signataires de créer un Groupement local de Coopération Transfrontalière (GLCT) soumis au droit interne

---

[289] COMITE D'EXPERTS SUR LES INSTITUTIONS ET LA COOPERATIONDES COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES (LR-IC), (2010), « Etude comparative du Groupement européen de coopération territoriale (GECT/EGTC) et du Groupement eurorégional de coopération (GEC/ECG) ».

[290] A conditions que cet Etat soit membre du Conseil de l'Europe ; que ce GEC ait son siège dans un Etat limitrophe Partie au Protocole ; que ces deux Etats concluent un traité autorisant la participation de ces collectivités ou autorités à un GEC dont le statut soit conforme au Protocole.

[291]« 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.

Le groupement local de coopération transfrontalière est une personne morale de droit public. La personnalité juridique lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création. Il est doté de la capacité juridique et de l'autonomie budgétaire. »

applicable aux collectivités territoriales du lieu du siège[292]. Cet accord introduit le principe d'une coopération territoriale multi-niveaux dans un cadre légal surpa-étatique (Goehrs 2013), que l'on retrouvera dans le règlement GECT. Il offre la possibilité à des organismes publics autre que des collectivités territoriales de participer à un GLCT, sans pour autant reconnaître cette possibilité à des associations de droit privé. Cet accord constitue, pour les collectivités qui en bénéficient, une large avancée par rapport à la Convention de Madrid.

Le Traité de Rome du 26 novembre 1993, conclu entre la France et l'Italie, ne s'applique qu'aux collectivités italiennes situées au moins en partie dans une bande de 25 km à partir de la frontière[293], ce qui restreint très fortement la zone de coopération transfrontalière notamment en montagne. En outre, le champ de la coopération est aussi restreint aux champs de coopération énumérés dans l'accord. Ceux-ci sont cependant assez larges par rapport aux compétences des collectivités ce qui ne constitue pas une limitation trop importante. Ce Traité n'offre pas la possibilité de créer un groupement doté de la personnalité morale.

1.1.b : Définition d'un droit commun minimum de la coopération

Personnalité juridique :

; ce qu'une convention de jumelage ne permet pas. La personnalité juridique est la capacité pour une personne physique ou une personne morale[294] à être sujet de droit, c'est-à-dire à avoir des droits et des devoirs, d'ester en justice, de conclure des contrats et d'édicter des actes juridiques l'engageant.
La capacité juridique doit être rattachée nécessairement à l'ordre juridique qui confère son existence, c'est à dire au droit de l'un des Etats auxquels appartiennent les collectivités territoriales. Cet ordre juridique détermine normalement le droit applicable à cette personne morale et aux actes qu'elle édictera (contrats conclus, actes administratifs, budget …). Cependant la Convention n'est pas très explicite sur ces points, elle l'est toutefois davantage dans ses modèles.

[292] Par exemple, si le siège est situé sur une commune française, le droit applicable sera le droit français et plus précisément celui des syndicats mixtes ouverts.

[293] Ce critère de proximité géographique avait déjà été introduit par la loi italienne de ratification de la Convention de Madrid.

[294] Personnalité morale : fiction par laquelle un groupement ou organisme est considéré comme sujet de droit de façon distincte de ses membres.

Fixation du domaine de compétence

La Convention-cadre invite à une limitation des domaines de compétence des coopérations. Ainsi, la coopération transfrontalière ne peut s'exercer que dans la limite des compétences des collectivités territoriales telles que définies dans l'ordre interne (article 2§1[295]et article 3§4[296]). Cette disposition permet de respecter la répartition des compétences entre collectivités territoriales déterminée dans chaque Etat.

L'autonomie locale

La Convention-cadre de Madrid ne reconnaît pas d'autonomie locale aux collectivités territoriales. La Charte européenne de l'autonomie locale de 1985 vient combler cette lacune. Adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe en tant que convention le 15 octobre 1985, elle n'est entrée en vigueur que le 1er septembre 1988. La totalité des 47 États membres du Conseil de l'Europe ont signé et ratifié la Charte. Le principe de l'autonomie locale (article 3[297]) doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution (article 2[298]). Pour cette raison, de nombreux Etats ont tardé à ratifier[299], puis à intégrer ce concept dans leur droit interne afin de garantir cette autonomie. En France, ce concept d'autonomie locale est plus connu sous le terme de « libre administration » qui a été confirmé par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui aussi érige la région au rang de collectivité territoriale. Ce principe de libre administration des collectivités territoriales a aussi été, en France, le garant d'une vraie décentralisation (Pasquier 2012).

---

[295] « La coopération transfrontalière s'exercera dans le cadre des compétences des collectivités ou autorités 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 ».

[296] « 1 Un organisme de coopération transfrontalière ou interterritoriale entre des collectivités ou autorités territoriales et d'autres organes mentionnés à l'art. 3, par. 1, peut être établi sous la forme d'un « Groupement eurorégional de coopération » (GEC), sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe, Parties au présent Protocole, aux conditions de celui-ci.

2 Le but du GEC est de promouvoir, soutenir et développer, au profit des populations, la coopération transfrontalière et interterritoriale entre ses membres, dans leurs domaines de compétence communs et dans le respect des compétences fixées par la législation nationale des Etats concernés. »

[297] « *Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ».*

[298] « *Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution ».*

[299] L'Italie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 15/10/1985, l'a ratifiée le 11/5/1990 et l'a faite entrer en vigueur le 1/9/1990. La Suisse a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 21/1/2004, l'a ratifiée le 17/2/2005 et l'a faite entrer en vigueur le 1/6/2005. La France a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 15/10/1985, l'a ratifiée le 17/01/2007 et l'a faite entrer en vigueur le 01/05/2007.

L'article 3 définit le concept d'autonomie locale comme la reconnaissance du « droit et la capacité *effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ».*

1.1.c Vers un droit européen de la coopération transfrontalière ?

La Convention-cadre de Madrid et ses trois protocoles additionnels constituent une première étape vers un droit européen de la coopération transfrontalière. Les trois protocoles additionnels visent à harmoniser le cadre juridique de la coopération territoriale européenne. Les Traités internationaux ont vocation à compléter le cadre juridique proposé par la Convention-cadre de Madrid.
La seconde étape est indiscutablement franchie avec le règlement européen de 2006[300] instituant le Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) modifié en 2013[301]. Ce nouvel instrument juridique de l'Union Européenne contribue à l'européanisation de la liberté contractuelle des collectivités territoriales, sur laquelle nous reviendrons dans la deuxième partie de ce chapitre.

La Communauté Européenne avait déjà instauré le Groupement Européen d'Intérêt Economique (GEIE) par le Règlement CEE n° 2137/85 du Conseil du 25 juillet 1985 relatif à l'institutionnalisation d'un groupement européen d'intérêt économique. Sur le modèle français de Groupement d'Intérêt Economique (GIE), l'objectif du GEIE est de faciliter la coopération transnationale entre les entreprises européennes et de leur permettre d'exercer leurs activités économiques dans plusieurs Etats européens. Il s'agit de la première structure juridique au niveau européen. Le GEIE[302] n'est pas une société mais un regroupement de sociétés qui conservent leur personnalité juridique propre, tandis que le GEIE dispose d'une capacité juridique distincte de celle de ses membres, ce qui lui permet d'agir en son propre nom, de conclure et d'exécuter des contrats. Le tunnel du Mont-Blanc, situé dans l'Espace Mont-Blanc, est géré sous cette

---

[300] RÈGLEMENT (CE) N°1082/2006 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT).

[301] RÈGLEMENT (UE) N°1302/2013 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 17 décembre 2013.
Modifiant le règlement (CE) n°1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et du fonctionnement de groupements de ce type.

[302] Article L. 251-1 du Code de commerce : « Deux ou plusieurs personnes physiques ou morales peuvent constituer entre elles un groupement d'intérêt économique pour une durée déterminée. Le but du groupement est de faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité. Il n'est pas de réaliser des bénéfices pour lui-même. Son activité doit se rattacher à l'activité économique de ses membres et ne peut avoir qu'un caractère auxiliaire par rapport à celle-ci ».

forme (*GEIE* franco-italien du *Tunnel du Mont Blanc) depuis sa constitution le 18 mai 2000 à l'initiative de deux sociétés, l'une française ATMB (Autoroutes et Tunnel du Mont Blanc) et l'autre italienne SITMB (Société Italienne pour le Tunnel du Mont Blanc s.p.a.), toutes deux concessionnaires de la construction et de l'exploitation du tunnel, dans le but d'en assurer l'entretien et la gestion unique. Soumis au droit italien, son siège principal est situé à Courmayeur*[303].

[303] Source : http://www.tunnelmb.net/frasp/societe_fr.asp#lasociete (consulté en janvier 2017)

1.3 Cheminement de l'Espace Mont-Blanc et l'Alpi Maritime-Mercantour

1.3.a L'Espace Mont-Blanc : en quête d'un statut juridique

La question primordiale de l'institutionnalisation de l'Espace Mont-Blanc était discutée à l'occasion de chaque rencontre tripartite et a fait l'objet de plusieurs notes, rapports et études depuis sa création et plus encore à partir des années 2000. L'objectif de cette section est de retracer le parcours de l'Espace Mont-Blanc, qui s'assimile à une longue quête du graal, semée d'embûches de natures différentes : juridiques évidemment mais aussi politiques. Ma mission de stage auprès de l'Espace Mont-Blanc était de proposer une Convention et des Statuts juridiques pour créer un GECT. L'exercice de rédaction juridique ne s'est pas révélé difficile. En revanche, proposer un fonctionnement et un territoire d'action était autrement plus complexe. J'ai pour cela étudié toutes les propositions précédentes, les rapports et notes des parties et interrogé les acteurs sur leur vision personnelle de ce que devait être le futur GECT. Au final, j'ai fait plusieurs propositions, et j'ai soulevé plus d'interrogations que je n'ai apporté de réponses.

Une création suis generis

En 1994, les ministres de l'environnement demandent expressément à la Conférence Transfrontalière Mont-Blanc de se doter d'un texte fondateur afin d'assurer sa pérennité et sa cohérence mais aussi de faciliter le financement de ses travaux. Ce texte fondateur réclamé équivaut à un premier pas vers l'institutionnalisation d'une coopération encore balbutiante. Au cours des deux années suivantes, plusieurs versions de textes fondateurs (août 1996 et mai 1997) sont proposées mais ne sont pas adoptées. Ces propositions n'aboutissaient cependant pas à doter l'Espace Mont-Blanc de la personnalité juridique. L'idée était de créer un organisme consultatif reposant sur le consensus politique et le respect des normes juridiques de chaque Etat. A cette époque deux grands positionnements coexistaient sur la nature des cosignataires. L'Italie donnait la préférence à un accord interétatique, ce qui posait la question de la place des collectivités territoriales pourtant centrale dans la coopération transfrontalière. La France et la Suisse étaient favorables à un accord transfrontalier mettant en place un organisme transfrontalier consultatif où la présence des Etats dans une institution (assemblée) aurait pu être envisagée.

Le GLCT Regio Espace Mont-Blanc

Le lancement des réflexions pour l'élaboration du Schéma de Développement Durable (SDD) fut une occasion manquée de créer un *« organsine de coopération transfrontalière de dimension régionale »*. A l'occasion de la CTMB du 30 mars 1999

à Leytron (Suisse), un projet d'accord international visant à instituer une commission intergouvernementale complétant le projet de création d'un organisme transfrontalier est remis par la Direction du Droit International Public (DDIP) du Département Fédéral des Affaires Etrangères suisse. En 2000, l'Espace Mont-Blanc demande une prise de position de la part des Etats. L'Italie ne prend pas position ce qui cause un blocage.

Le 17 septembre 2002, la Commission permanente s'est réunie à Chamonix pour discuter d'un projet d'accord-cadre de coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales impliquées dans l'EMB, à savoir le Canton du Valais, la Région Autonome Vallée d'Aoste et les départements français de la Savoie et de la Haute-Savoie. L'objectif affiché était éminemment politique. La réunion n'était qu'une étape préliminaire avant la CTMB du 15 novembre 2002 à Saint-Gervais, où un Accord Mont-Blanc devait être discuté. Finalement c'est une note introductive portant sur une proposition de travailler sur la création d'un GLCT entre France, Italie et Suisse, qui est soumise à l'ordre du jour et adoptée. Ce GLCT n'a pour l'heure aucune base légale et l'accord de Karlsruhe n'est pas applicable au territoire de l'EMB. Le Canton du Valais[304] est chargé d'étudier la question et de faire une proposition de traité international entre les trois Etats sur le modèle de l'accord de Karlsruhe. Pour cela une journée de réflexion est organisée et une consultation auprès des cantons suisses, de l'Ambassade suisse en France, de l'Ambassade suisse en Italie et des Ministères des affaires étrangères français et italiens, est menée pour recueillir leur avis. Les avis sont globalement favorables avec une restriction majeure pour l'Italie qui n'a à ce moment toujours pas ratifié le premier protocole additionnel de la Convention de Madrid. Par conséquent, la signature de ce Traité est conditionnée par la ratification et l'entrée en vigueur préalable du protocole. L'enjeu de ce Traité tripartie était que l'Italie abandonne le critère de proximité géographique (25 kilomètres de la frontière) introduit par la loi de ratification de la Convention de Madrid et confirmé par deux fois dans l'Accord de Berne[305](article 2a[306]) et l'Accord de Rome (article 2 al3[307]). Il s'agissait aussi d'affirmer fermement une volonté des trois parties de coopérer.

---

[304] En fait le Canton du Valais s'appuie sur les services fédéraux et en particulier sur Vincent Vouilloz, chef du service fédéral de la Confédération pour la coopération transfrontalière.

[305] Accord-cadre entre la Confédération suisse et la République italienne sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités régionales et locales, conclu le 24 février 1993, entré en vigueur par échange de notes le 26 avril 1993.

[306] « 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 frontière, est de 25 kilomètres à mesurer de la frontière italo-suisse ».

Le projet District européen

En 2004, face au blocage juridique venu de l'Italie, le ministère des affaires étrangères français a suggéré, par le biais du préfet de Haute-Savoie représentant l'Etat à la CTMB, de créer un District européen. Ce nouvel outil de droit français correspond à la transposition dans le droit interne des dispositions relatives au groupement local de coopération transfrontalière de l'Accord de Karlsruhe. Il a pour objet d'exercer les missions des collectivités territoriales françaises et étrangères qui le composent, dans la limite de leurs compétences respectives. La personnalité juridique de droit public lui est reconnue dès sa création, il possède également une autonomie financière. Le district européen est soumis au droit français applicable aux syndicats mixtes « ouverts »[308] (article L. 1114-4-1 CGCT[309]). Un atelier de présentation du District européen organisé par la MOT s'est tenu à Chamonix le 4 novembre 2004. Celui-ci a permis de mettre en évidence une proximité entre le district européen et le GLCT soumis au droit français, puisque dans ce cas ce sont les mêmes règles qui s'appliquent à savoir celles qui régissent les syndicats mixtes « ouverts ». Cependant, la perspective de créer un district européen n'emporte pas de véritable adhésion de la part des partenaires italiens et suisses. Ce projet sera laissé très vite de côté.

Parallèlement l'extension de l'Accord de Karlsruhe a été signée en 2003 et entre progressivement en vigueur, ce qui ouvre des perspectives nouvelles. En effet, l'accord

---

[307] « 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 ».

[308] Les syndicats mixtes « ouverts » intègrent des établissements de coopération intercommunale et des personnes de droit public (établissement public administratif).

[309] Article L. 1114-4-1 CGCT : « Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements un groupement local de coopération transfrontalière dénommé district européen, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

L'objet du district européen est d'exercer les missions qui présentent un intérêt pour chacune des personnes publiques participantes et de créer et gérer des services publics et les équipements afférents.

La personnalité juridique de droit public lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création. Cette création est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région où le district européen a son siège.

Sauf stipulation internationale contraire, les dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie sont applicables au district européen.

Les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent adhérer à des syndicats mixtes existants créés dans le cadre des dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie. Cette adhésion entraîne de plein droit la transformation de ces syndicats mixtes en districts européens dans les conditions fixées aux alinéas précédents. »

est maintenant applicable au Canton du Valais ainsi qu'à la région Rhône-Alpes. Les discussions, au niveau européen, relatives au futur GECT éveillent l'intérêt du côté de l'Espace Mont-Blanc. La CTMB du 19 novembre 2004 de Passy réaffirme l'importance d'une structuration juridique adéquate. Chaque partie fait le point. Le compte-rendu est assez nuancé, mais dans les faits la proposition de District européen n'emporte pas l'adhésion de la Suisse, car le choix de la législation est imposé intrinsèquement, ce qui semble poser problème. Le Grand Conseil soutient l'option du GLCT et propose une option inédite avec la création d'un GLCT franco-suisse accompagné d'une convention de coopération entre ce dernier et la RAVA. Cette proposition est présentée comme provisoire *« étant donné la complexité d'alliance de plusieurs systèmes »*. La convention entre le GLCT et la RAVA permettrait la création d'une nouvelle CTMB bâtie uniquement sur les collectivités territoriales régionales et locales sans exclure une coopération complémentaire avec les Etats. En outre, le transfert de compétences des collectivités vers un organisme transfrontalier suscite des réticences des collectivités locales, comme le mentionne un représentant helvète. Il convient de prendre des précautions sur ce sujet et de parler de transfert de l'exercice des compétences, ce qui juridiquement est différent. Les collectivités conservent leurs compétences, mais en délèguent l'exercice pour les missions définies. De son côté, la RAVA confirme son intention d'adhérer à une étude sur les outils juridiques de la coopération transfrontalière réalisée par l'Académie européenne de Bolzano (EURAC). Chaque partie fait réaliser ou réalise des études sur le sujet, qui sont versées « au pot commun » de l'Espace Mont-Blanc. Chacune porte en elle, une vision différente qui reflète un positionnement étatique, nouvelle preuve de l'intérêt des Etats centraux pour le transfrontalier. L'application d'un droit national fait l'objet de négociations, parce que cela implique pour les collectivités des autres Etats de renoncer à l'application de leur propre droit interne sur leur territoire même si les conditions et le champ d'application sont extrêmement circonscrits. La Suisse semble relativement à l'aise avec cela puisqu'elle ne propose pas la création de GLCT de droit suisse ce qui pourrait pourtant être une option. En revanche, la France a longtemps tenu une position ferme sur le sujet, les groupements transfrontaliers auxquels participaient ses collectivités territoriales devaient être de droit français. Aucune proposition française, dans l'Espace Mont-Blanc, n'a d'ailleurs envisager de créer un groupement soumis au droit italien ou suisse.

Le GLCT franco-suisse combiné à une Convention entre le GLT et la RAVA

Une étape importante est franchie en 2005, avec la remise des travaux italiens de l'EURAC relatifs aux nouvelles formes de coopération transfrontalière[310]. Ces travaux sont très complets notamment du point de vue de l'analyse de la technique juridique contractuelle. Cette recherche a démontré et surtout confirmé les avantages d'une institutionnalisation en termes de capacité d'agir, d'autonomie financière, liés à l'acquisition de la personnalité juridique. Elle met en lumière aussi l'atout majeur que représente une telle institution en termes de stabilité dans le temps mais aussi de visibilité au niveau international. Ensuite elle a proposé et analysé les options qui permettaient d'aboutir à ce résultat en mettant en lumière les points de blocage et les moyens de les surmonter. L'étude confronte la création d'un organisme international à celle d'un organisme transfrontalier soumis à l'ordre juridique d'une des parties. Du point de vue italien, il semble *« difficile d'imaginer qu'un organisme national, soumis à l'ordre juridique de l'un des Etats membres dispose d'une capacité normative pouvant déployer ses effets sur les autres ordres juridiques »*. Finalement pour la première fois, l'EURAC a mis le doigt sur une question primordiale, mais jusqu'à présent complètement éludée ou tout du moins dissimulée ; celle d'une primauté d'un droit sur un autre consentie et dévolue par un accord entre les parties. Dans mes entretiens, cette question est revenue insidieusement et j'ai senti que cela pourrait être un point de crispation et qu'il allait falloir argumenter pour décider à quel droit soumettre le futur GECT. L'étude met en avant, pour la première fois, une clause de sauvegarde du droit interne *« afin d'éviter que la Convention puisse engendrer des obligations incompatibles avec le système des compétences prévu par les ordres juridiques internes »*. Elle fait aussi le point sur les conséquences de la non-ratification par l'Italie du protocole additionnel n°1 de la Convention de Madrid. *« Il semblerait […] impossible pour les collectivités italiennes de créer des organismes de coopération transfrontalière directement sur la base de l'ordre juridique national et à défaut d'un accord de couverture »*. Cela signifie concrètement, que dans l'hypothèse où les collectivités italiennes concluraient un accord transfrontalier, elles seraient dans l'impossibilité d'invoquer le respect des obligations issues de celui-ci.

De son côté, la France a commandé une étude à la Mission Opérationnelle Transfrontalière[311] pour répondre à la question suivante : *« sur quelle base juridique les collectivités françaises, italiennes et suisses peuvent-elles s'appuyer pour créer une structure unique ? »* et proposer trois scénarii d'évolution des collectivités françaises sur l'hypothèse d'un district européen franco-valaisan, dont l'un est irréaliste.

---

[310] FODELLA A. (coordinateur), AVOLIO G., PERTILE M., (2005) Création de nouvelles formes de coopération transfrontalière au niveau sous-étatique pour le développement durable du territoire. EURAC est un groupe de recherche de l'académie européenne de Bolzano.

[311] MOT (2005), Structuration de l'Espace Mont-Blanc, Rapport Phase 1, mai-juin 2005.

Dans la même dynamique, le Canton du Valais aidé par le DFAE à Berne a, la même année, proposé des textes juridiques (convention et statuts) permettant la création d'un GLCT franco-suisse nommé « Regio Espace Mont-Blanc » accompagné d'une convention de coopération entre ce dernier et la Vallée d'Aoste. L'Italie n'ayant pas ratifié les protocoles additionnels de la Convention de Madrid, il était impossible de créer un GLCT franco-italo-suisse, ce qui eût été la meilleure option mais aussi la plus simple. La convention préposée prévoit de soumettre le GLCT au droit français. Les Statuts proposent une gouvernance proche de ce qui existe déjà avec une Assemblée et un bureau, mais ils précisent la composition et le fonctionnement. De même, l'article 22 fixe les contributions et versement au groupement avec une clé de répartition.
Cette démarche volontariste est restée sans suite, sans doute parce que le spectre d'un nouvel outil issu de l'Union européenne se dessinait.

En 2006, l'espoir renait d'aboutir à la création d'une institution avec le GECT, mais l'Italie a tardé à légiférer sur celui-ci et sur la procédure de création en droit interne. Un règlement européen, contrairement à une directive est directement applicable, mais celui-ci nécessite tout de même une adaptation du droit interne des Etats membres afin de rendre la création d'un GECT techniquement possible. L'article 16 du règlement prévoit que *« les Etats membres prennent les dispositions appropriées pour garantir l'application effective »*, au plus tard le 1er août 2007. L'Italie n'a adopté cette loi qu'en juillet 2009[312] soit un an après la France[313]. Cette même année, le troisième et dernier protocole additionnel de la Convention de Madrid propose un nouvel outil le GEC, qui constituera une nouvelle piste fictive puisque l'Italie n'a à ce jour pas ratifié ce protocole. Toujours en 2009, une procédure de consultation des organes régionaux sur un projet de statuts juridiques de l'Espace Mont-Blanc est lancée.

Le Groupement Européen de Coopération Territoriale

Lors de la Conférence Transfrontalière Mont-Blanc du 15 juin 2010, la décision est prise de travailler à la création d'un Groupement Européen de Coopération Territoriale et de mettre ce point à l'ordre du jour de la prochaine Conférence. Cependant celui-ci n'a pas été abordé le 29 juin 2011 en arguant qu'il convenait de privilégier un travail sur le contenu plutôt que sur le contenant, la structure juridique étant considérée comme une enveloppe. L'argument sous-jacent est que la coopération transfrontalière

[312] Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008. Loi n°88 du 7 juillet 2009, entrée en vigueur le 29 juillet 2009.

[313] Loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale. JO 17 avr. 2008, p. 6379 et rectificatif JO 19 avr.2008.

existe et fonctionne depuis plus de 20 ans sans structuration juridique, sans problème majeur. En 2012, la MOT a été missionnée pour un appui méthodologique à la création du GECT, elle a rendu un rapport début 2013[314]. A ce jour, le GECT est le seul outil juridique qui permette aux collectivités territoriales françaises, italiennes et suisses de pouvoir s'associer dans une même organisation, qui puisse répondre à l'ensemble des besoins de la coopération. En effet, la Suisse non membre de l'Union européenne peut participer à un GECT en la présence de deux Etats membres (l'Italie et la France)[315]. Techniquement, il n'y a plus d'obstacle, pourtant il y a bel et un bien un blocage d'ordre politique. De nombreuses questions sont en suspens et n'ont pas été discutées. Notamment celle des compétences à conférer au GECT et donc des membres du GECT. Il semble impensable pour l'Italie de faire intervenir l'Etat italien. Le contexte[316] politique tendant à une recentralisation au niveau de l'Etat, essentiellement de pour des raisons de crise économique pose un certain nombre de questions sur le futur de l'autonomie des régions à statut spécial et en particulier celui de la région Valdôtaine. Malgré cela, le représentant de l'Etat en charge des questions d'environnement et des territoires (Paolo Angelini et Président de la Convention Alpine à cette époque) a manifesté son soutien au projet de GECT dans plusieurs courriers officiels, sans que la RAVA n'obtiennent de garantie sur son autonomie future. A l'inverse pour la France, la présence de l'Etat est souhaitée par les communes. Reste à savoir qui de la Région ou de l'Assemblée des Pays de Savoie est plus légitimes à de devenir membre. Cette question était délicate en pleine réforme territoriale et se posait à un moment où les départements étaient menacés de suppression et où les régions devaient être redécoupées. Sur le versant suisse, le Canton du Valais n'a pas besoin de la présence de l'Etat fédéral puisqu'il a la compétence pleine et entière, donc pas de blocage politique. Le fait que le processus ne soit pas arrivé à son terme alors même qu'il était bien lancé peut aussi s'expliquer par une peur partagée mais non reconnue d'entrer réellement dans le « dur » de la coopération transfrontalière, c'est-à-dire passer de la gouvernance transfrontalière informelle qui gère des problèmes communs à l'élaboration d'une vision transfrontalière qui se traduit par l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques sur un territoire défini. Or ce territoire, nous le verrons dans le chapitre suivant n'est pas précisé et suscite des divergences encore une fois non exprimées et non débattues. Le GECT signifie pour la majorité des acteurs rencontrés et convaincus de sa nécessité, qu'il constitue une étape fondamentale pour sortir du cycle de vie des projets et s'inscrire dans une ère durable de gestion communes de certaines politiques publiques. Pour les plus sceptiques, il n'est perçu que comme un outil de gouvernance

[314] MOT, (2013), Assistance à maitrise d'ouvrage portant sur l'appui juridique et technique à la constitution du Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) ESPACE MONT BLANC.

[315] Article 4§2 : « Les membres d'un GECT sont situés sur le territoire d'au moins deux Etats membres »

[316] En 2014, au moment des entretiens.

ou un outil opérationnel. Cette différence de perception explique en partie, le statut quo depuis 2010. L'Espace Mont-Blanc ayant fait le choix du contenu c'est à dire des projets. La coopération transfrontalière n'a sans doute pas encore assez de maturité pour franchir ce cap décisif et préfère se fixer des objectifs plus limités mais atteignables.

1.3.b Alpi Marittime-Mercantour : du jumelage au GECT

La coopération transfrontalière Alpi Marittime-Mercantour est de nature différente car elle est le fait de deux établissements publics administratifs, selon la terminologie juridique française. Le parc régional Alpi Marittime est placé sous l'autorité de la Région Piémont, alors que le parc national du Mercantour dépend directement du ministère qui a en charge l'environnement. Ce n'est donc pas une coopération transfrontalière ordinaire au sens de la définition classique qui veut que la coopération soit le fait de collectivités locales ou régionales. Ainsi, la création d'une organisation transfrontalière dotée de la personnalité morale n'était pas possible, puisqu'elle ne répondait pas aux critères. Cependant, la collaboration entre les deux parcs a été officialisée par un jumelage en 1987, formalisée par la Charte de jumelage du 6 juin 1998. Ce jumelage avait essentiellement pour but de contractualiser et surtout d'officialiser le partenariat entre les deux parcs et donc de le rendre visible auprès des élus et du grand public. Sur le fond et la forme de la coopération, le jumelage n'a pas eu réellement d'impact. Les grands projets de conservation et de réintroduction se sont déroulés. Le jumelage a peut-être été un atout pour la signature de la Charte européenne de tourisme durable, mais cela est très difficile à affirmer. Les acteurs actuels de la coopération transfrontalière étaient davantage tournés vers l'avenir et donc plus prolixes sur le GECT que sur le jumelage ancien.

Progressivement, la nature de la coopération transfrontalière a évolué, tout comme les projets menés dans le cadre de la programmation Interreg. Les communes sont devenues des partenaires et ont porté des actions et des projets dans le cadre des PIT. Les parcs se sont mis au service des collectivités en leur apportant une expertise et en organisant la coopération. Les possibilités de structuration juridique de la coopération franco-italienne étaient réduites avant l'édiction du règlement européen instituant le GECT. En effet, le Traité de Rome ne prévoyait pas d'outil juridique.

Le GECT, est un outil de coopération territoriale et non uniquement de coopération transfrontalière. La composition du groupement est ouverte aux Etats membres, aux collectivités régionales, aux collectivités locales et aux organismes de droit public (article 3 §1 d du règlement).

Le GECT « Parc européen / Parco europeo Alpi Marittime Mercantour » sis à Tende (France) a été créé le 23 mai 2013. La Convention et les Statuts définissent les principaux éléments relatifs à la composition, au territoire, ainsi qu'aux modalités de

fonctionnement (gouvernance, droit applicable, règles en matière budgétaire) conformément au règlement européen et au droit applicable au groupement, en l'espèce le droit français puisque le siège est en France.

Le groupement est constitué de deux membres : le Parc national du Mercantour (établissement public national français) et le Parco naturale Alpi Marittime (établissement public régional italien). Chaque membre conserve ses prérogatives et surtout son intégrité. Le GECT possède une identité juridique propre, cela signifie qu'il existe indépendamment des deux parcs qui le composent, mais il peut également réaliser des actions sur le territoire des communes en continuité avec celui du groupement. Le territoire sur le lequel il exerce ses missions est celui de ses membres. Nous reviendrons sur cet aspect par la suite car cela a des répercussions directes sur les recompositions territoriales. L'objet du GECT (article 4 de la Convention) est de *« faciliter, de promouvoir et d'animer la coopération transfrontalière ».* Dans ce cadre, il a plusieurs missions, la première étant bien entendu de conduire des projets dans le champ de compétence de ses membres. Il doit aussi définir un plan d'action commun tous les cinq ans, rechercher des financements publics et privés. Il a aussi comme autre mission de *« promouvoir l'inscription d'un bien commun au Parco naturale Alpi Marittime et au Parc national du Mercantour sur la liste du Patrimoine Mondial de l'Humanité sous l'égide de l'Unesco ».* Cette mission mérite d'être soulignée car le dossier d'inscription a été déposé auprès de l'IUCN en novembre 2015, par conséquent cette mission fut l'une des premières traitées par le GECT.
Le groupement a été créé pour une durée de 50 ans renouvelable tacitement. La gouvernance adoptée est très classique (Articles 10 à 18 des Statuts), avec une Assemblée, un Directeur et un Président, tous désignés pour des mandats de 3 ans. La présidence et la direction sont tournantes, ce qui aboutit à avoir par alternance une direction française et une présidence italienne pendant trois ans, avant d'inverser les rôles. L'Assemblée représente l'ensemble des membres et est composée de trois membres par partie (Article 11 des Statuts). La gouvernance adoptée est très similaire à ce qui existait auparavant.
Les Statuts fixent aussi les langues de travail, en l'espèce l'italien et le français ainsi que les cadres légaux de contrôles et de gestion.

Contrairement à l'espace Mont-Blanc, la coopération transfrontalière Alpi Marittime-Mercantour est strictement limitée du point de vue des champs d'action, ce qui est un atout pour définir des domaines de compétence et définir des actions et si besoin des politiques publiques. Il n'est d'ailleurs pas certain que l'élaboration de politiques publiques soit visée, ce qui réduit l'ambition par rapport à la seconde coopération transfrontalière. En revanche, son territoire n'est pas si délimité que ce qu'on pourrait le penser à priori. D'un certain point de vue, la coopération Alpi Marittime-Mercantour ne s'est pas fixé d'objectifs trop ambitieux, excepté le projet de classement au patrimoine mondial de l'UNESCO.

2. Le Groupement Européen de Coopération Territoriale : une innovation juridique ?

« Le GECT renforce le potentiel de coopération transfrontalière des collectivités territoriales, en attribuant directement aux autonomies locales la possibilité d'utiliser un outil spécifique ». C'est par ces mots que l'EURAC qualifie le GECT dans l'étude commandée par la Vallée d'Aoste en 2005 alors même que le règlement européen n'a pas encore été adopté. Le GECT a été créé pour réaliser une meilleure cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne, objectif fixé par l'article 159, troisième alinéa[317] du traité instituant la Communauté européenne. *« Le GECT devrait pouvoir agir soit pour mettre en œuvre des programmes ou des projets de coopération territoriale cofinancés par la Communauté, notamment au titre des Fonds structurels conformément au règlement […] »*[318]. Le règlement de 2013 complète cet objectif en visant la Stratégie Europe 2020 et les régions spécifiques visées par l'article 174 du traité instituant la Communauté européenne : *« Les GECT peuvent également contribuer de manière positive à réduire les obstacles à la coopération territoriale entre les régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents, y compris les régions ultrapériphériques dont la situation est spécifique […] »* [319]. Le considérant 19 est encore plus précis : *« La finalité d'un GECT devrait être étendue à l'objectif visant à faciliter et promouvoir la coopération territoriale en général, notamment la planification stratégique et la gestion de préoccupations régionales et locales dans le droit fil de la politique de cohésion et d'autres politiques*

---

[317] Art 159 : « Les États membres conduisent leur politique économique et la coordonnent en vue également d'atteindre les objectifs visés à l'article 158. La formulation et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté ainsi que la mise en œuvre du marché intérieur prennent en compte les objectifs visés à l'article 158 et participent à leur réalisation. La Communauté soutient aussi cette réalisation par l'action qu'elle mène au travers des fonds à finalité structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « Orientation » ; Fonds social européen ; Fonds européen de développement régional), de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants.

La Commission présente un rapport au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, tous les trois ans, sur les progrès accomplis dans la réalisation de la cohésion économique et sociale et sur la façon dont les divers moyens prévus au présent article y ont contribué. Ce rapport est, le cas échéant, assorti des propositions appropriées.

Si des actions spécifiques s'avèrent nécessaires en dehors des fonds, et sans préjudice des mesures décidées dans le cadre des autres politiques de la Communauté, ces actions peuvent être arrêtées par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions. »

[318] Considérant 11 du RÈGLEMENT (CE) N°1082/2006 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT).

[319] Considérant 4 du RÈGLEMENT (UE) N° 1302/2013 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 17 décembre 2013 modifiant le règlement (CE) n°1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et du fonctionnement de groupements de ce type

de l'Union, ce qui contribuera à la stratégie Europe 2020 ou à la mise en œuvre de la stratégie macrorégionale ».

Le GECT dans sa version consolidée de 2013 entend répondre à la fois aux objectifs européens en matière de cohésion économique, sociale et territoriale, en renforçant son action par la simplification de la procédure d'approbation des Etats membres lors de la création (accord tacite au-delà du délai de 6 mois)[320] ou grâce à la participation d'entités des pays tiers à un GECT[321]. Le GECT offre aussi par voie contractuelle une réponse pratique aux coopérations transfrontalières, transnationales et/ou interrégionales. Initialement outil juridique, il se révèle être un instrument de gouvernance multi-niveaux utile pour gérer des projets interrégionaux (EGTC « European Node for Territorial Evidence » entre Luxembourg/Belgique qui gère un projet ESPON). Son succès s'est rapidement révélé avec un nombre croissant de GECT créés sur toutes les frontières européennes.

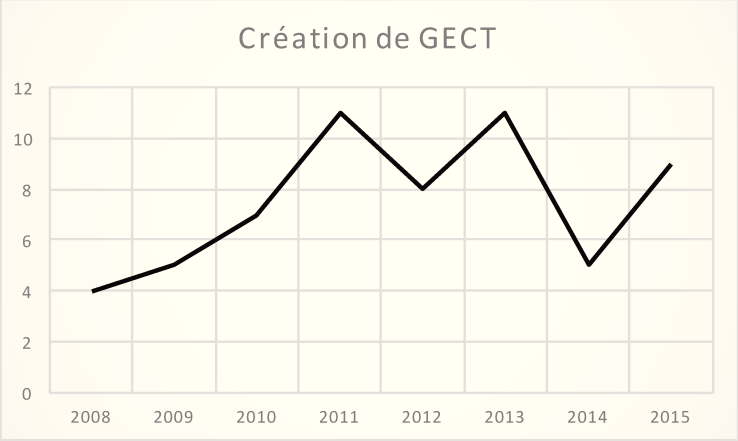


Figure 26 : Evolution du nombre de GECT créés entre 2008 et 2015 (Source : Comité des régions)

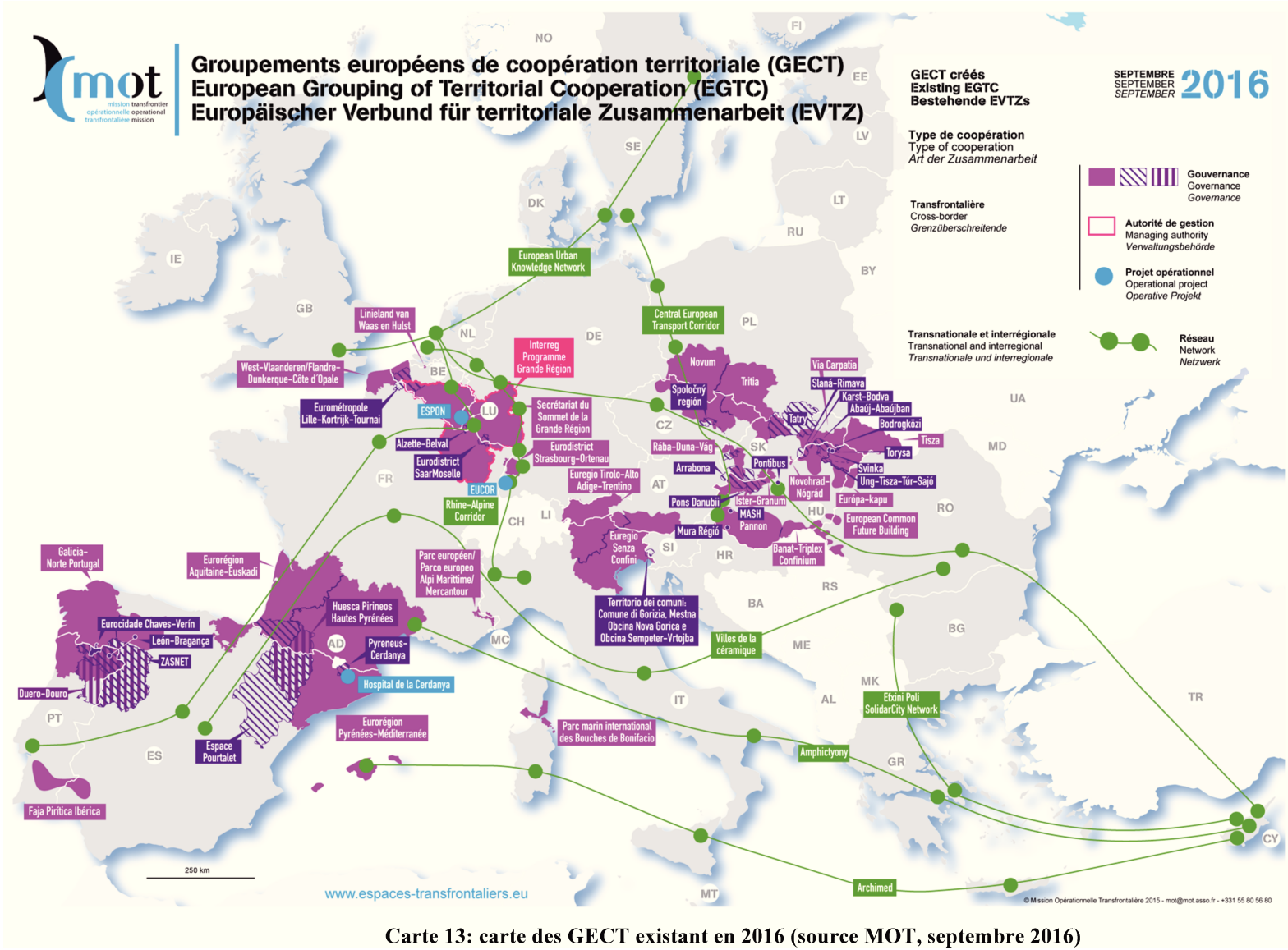
Au 1e juillet 2016, le comité des Régions dénombre 63 GECT créés alors qu'ils n'étaient que 44 au 1e janvier 2014. Le nombre de GECT a rapidement augmenté à partir de 2013 avec 11 structures créées cette même année[322]. De nombreux GECT sont encore en projet et devraient voir le jour ces prochaines années. La baisse observée en 2014 est la répercussion directe de l'entrée en vigueur du nouveau

[320] Considérant 13 du règlement de 2013 cité ci-dessus.

[321] Considérant 9 du règlement de 2013 cité ci-dessus.

[322] Liste des groupements européens de coopération territoriale (GECT) dont la constitution a été notifiée au Comité des régions de l'Union européenne en vertu de l'article 5 du règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil, Source : Comité des Régions, https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRActivities/Pages/egtc-list.aspx (dernière consultation février 2017).

règlement adopté fin décembre 2013. Ce creux représente le temps d'appropriation et d'adaptation des coopérations aux nouvelles possibilités.



Carte 13: carte des GECT existant en 2016 (source MOT, septembre 2016)

La carte ci-dessus montre que certaines frontières sont davantage couvertes par des GECT, ce qui dénote d'une coopération active sans pour autant présager d'une absence totale de coopération sur les autres frontières. Les démarches de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale sont menées sur les frontières internes et externes du territoire de l'Union européenne. La coopération aux frontières externes de l'Union est d'ailleurs amenée à se transformer au cours des années à venir du fait des changements fonctionnels de celles-ci. La fermeture des frontières impose de repenser les relations avec les Etats tiers, pas uniquement dans les domaines de contrôle, sécurité et de défense de la frontière.

Elle présente aussi les réseaux de coopération qui se développent activement depuis ces dix dernières années. Depuis 2013, les GECT peuvent devenir autorité de gestion des programmes européens, le premier du genre a été enregistré le 19 octobre 2015 entre le Luxembourg et la France, il s'agit du « GECT-Autorité de gestion programme INTERREG V A Grande Région ». Son siège est localisé au Luxembourg, il est donc soumis au droit Luxembourgeois.

2.1 : Le GECT : une réponse à un besoin juridique concret

Le règlement de 2006 instituant le GECT est un bel exemple d'européanisation de la liberté contractuelle des collectivités territoriales, qui s'exprime notamment, dans l'article 4§1, par la libre *« décision de constituer un GECT […] prise à l'initiative de ses membres potentiels »* conformément au considérant 8[323]. La reconnaissance de la *« capacité d'agir au nom et pour le compte de ses membres et notamment des collectivités régionales et locales qui le composent »* (considérant 9) est un second indice.

Le GECT constitue la première forme de droit communautaire de la coopération territoriale. Sa composition est très ouverte (article 3 §1) : États membres, collectivités

[323] « Pour surmonter les obstacles entravant la coopération territoriale, il est nécessaire d'instituer un instrument de coopération au niveau communautaire permettant d'établir, sur le territoire de la communauté des groupements coopératifs dotés de la personnalité juridique, dénommés « Groupements européens de coopération territoriale (GECT). Le recours à un GECT devrait être facultatif. »

régionales et locales, organismes de droit public[324], ainsi que des associations composées *« d'organismes appartenant à une ou plusieurs de ces catégories »* peuvent participer à un GECT. La grande nouveauté par rapport à la Convention de Madrid est la possibilité de faire participer les Etats.

2.1.a Le GECT : un cadre européen commun pour la coopération territoriale

Le GECT s'est progressivement imposé comme le cadre opérationnel commun de la coopération transfrontalière et territoriale européenne en offrant un cadre juridique harmonisé à l'ensemble des Etats membres sans recourir à des conventions et accords bi ou tripartites. Ce règlement de 2006 possède intrinsèquement un caractère novateur. Il est d'application directe sur le territoire de l'Union Européenne depuis le 1e août 2007, indépendamment des dispositions d'adaptation des droits internes qu'ont dû prendre les États membres. Sa mise en œuvre fait l'objet d'un suivi à l'échelle européenne par le Comité des Régions, qui est en charge de l'enregistrement des GECT et qui gère aussi la plateforme EGTC[325]. En 2007, un premier rapport a été remis[326]. Le comité des Régions a lancé une procédure de consultation en mai 2010 afin de recueillir l'avis des praticiens de la coopération sur l'outil, son utilisation, sur les pierres d'achoppement. Les retours exprimés ont été pris en considération afin d'améliorer le règlement, de le rendre plus efficace et surtout de lever les obstacles à son utilisation. Le règlement de 2013 a ainsi rendu l'instrument juridique plus efficace en répondant aux doléances remontées du bas par les acteurs.

---

[324] Au sens de l'article 1§9 de la Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, relatif à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services : « Par «organisme de droit public», on entend tout organisme: a) créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial; b) doté de la personnalité juridique, et c) dont soit l'activité est financée majoritairement par l'État, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public, soit la gestion est soumise à un contrôle par ces derniers, soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par l'État, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public. Les listes, non exhaustives, des organismes et des catégories d'organismes de droit public qui remplissent les critères énumérés au deuxième alinéa, points a), b) et c), figurent à l'annexe III. Les États membres notifient périodiquement à la Commission les modifications intervenues dans leurs listes.

[325] https://portal.cor.europa.eu/egtc/about/Pages/platform.aspx (dernière consultation février 2017)

[326] GEPE dir LEVRAT N., 2007, The European Grouping of Territorial Cooperation, < http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/The%20European%20Grouping%20of%20Territorial%20Cooperation%20-%20EGTC/The%20European%20Grouping%20of%20Territorial%20Cooperation%20-%20EGTC%20-%20FR.pdf > (consultation le 19 mai 2015)

La subsidiarité

Le GECT fonctionne selon un principe de subsidiarité, cela signifie qu'il fixe une base commune de règles communes et renvoie pour le reste aux droits internes des membres du GECT et à l'application du droit du siège. Ce principe introduit par le Traité de Maastricht[327] se traduit par la recherche du niveau le plus adéquat d'exercice du pouvoir législatif. En principe, la compétence est exercée par l'échelon le plus pertinent au plus proche du citoyen et par exception par l'échelon supérieur (l'Union) lorsque le niveau inférieur ne parvient pas à atteindre un niveau satisfaisant.
En l'espèce, le règlement fixe le contenu minimum de la Convention constitutive ainsi que des Statuts qui sont rédigés et adoptés par les membres du GECT conformément au droit du lieu du siège du groupement, libre aux membres d'être plus précis en usant de leur liberté contractuelle. Le suivi assuré par la plateforme EGTC s'insère parfaitement dans le cadre du double principe de subsidiarité et de proportionnalité en jouant un rôle d'accompagnement dans la mise en œuvre du règlement.

L'objet du GECT (article 1 2e al du règlement de 2003) à savoir « de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et/ou interrégionale, […] dans le but exclusif de renforcer la cohésion économique et sociale » a été modifié comme suit « le GECT a pour objet de faciliter et de promouvoir, en particulier, la coopération territoriale, y compris un ou plusieurs des volets transfrontaliers, transnationaux et interrégionaux de coopération, entre ses membres tels qu'ils sont visés à l'article 3, paragraphe 1, dans le but de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union », afin d'élargir son objet.

Le cadre général des GECT

Le règlement de 2006 fixe une condition : le GECT doit être composé au minimum de deux Etats membres de l'Union européenne. De cette condition, d'autres ont été dégagées par les praticiens. La possibilité de créer un GECT doit être prévue par la législation du pays tiers ou à défaut reposer sur un ou des accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux signés entre le pays tiers et les Etats membres de l'Union européenne. En outre, les législations des autres Etats partis ne doivent pas l'interdire.

---

[327] L'article 3b alinéas 2 et 3 du traité CE modifié par le traité de Maastricht, devenu l'article 5 du traité d'Amsterdam dispose : *«Dans les domaines qui ne relève pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.*

L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité. »

Le règlement de 2013 confirme cette interprétation dans ses considérants 9 et 10 : *« la participation à un GECT de pays tiers voisins d'un Etat membre, y compris ses régions ultrapériphériques, devrait être autorisée »*.

Le siège du GECT, qui conditionne le droit applicable, devrait être localisé dans un Etat de l'UE dont relève l'un ses membres[328]. Si l'on comprend parfaitement le raisonnement, le règlement ne dit rien de tel. Cependant concrètement, il est difficilement envisageable de créer un GECT, outil de l'Union et de le soumettre au droit d'un Etat tiers.

Le règlement impose la conclusion d'une convention constitutive (article 8) et l'adoption de statuts (article 9) à l'unanimité des membres du GECT. Il impose aussi un contenu minimum. La convention doit contenir au minimum les éléments suivants : nom, liste des membres, lieu du siège, territoire, objectifs et missions, durée, droit applicable, modalités de reconnaissance mutuelle, procédures de modification de la convention et de dissolution. A noter que le GECT peut être constitué pour une durée indéfinie. Les statuts reprennent les éléments de la convention et précisent :

- le fonctionnement, les compétences, la composition et les procédures décisionnelles des organes du GECT,
- les modalités de contribution financière des membres, les règles financières de chacun des membres vis-à-vis du GECT, leur responsabilité vis-à-vis des dettes de celui-ci,
- la ou les langues de travail,
- les modalités de recrutement et de gestion et la nature des contrats,
- les règles budgétaires et comptables applicables,
- les autorités chargées de la désignation d'un organisme d'audit externe indépendant,
- les procédures de modification des statuts.

Le règlement de 2013 a précisé et élargi les missions du GECT, il ajoute « renforcer la cohésion territoriale de l'Union et éliminer les entraves au marché intérieur » aux missions qui lui sont confiées, « à savoir faciliter et promouvoir la coopération territoriale afin de renforcer la cohésion économique et sociale ». Au lieu de renvoyer directement au droit national de chacun pour les compétences, il énonce que « chaque mission est définie par ses membres de manière à correspondre aux compétences de chaque membre, à moins que l'Etat membre ou le pays tiers n'approuve la participation d'un membre constitué en vertu de son droit national, même lorsque ce membre n'est pas compétent pour toutes les missions précisées dans la convention ».

[328] Le groupement européen de coopération territoriale, Les cahiers de la MOT, mai 2008.

Cette précision est fondamentale car elle permet de lever un blocage qui pouvait soit empêcher le GECT d'exercer certaines missions parce que ses membres ne disposaient pas tous du même degré de compétences ou alors il était nécessaire de faire intervenir plusieurs niveaux administratifs voire les Etats pour avoir une compétence complète. Avec cette possibilité, les Etats approuvent la participation de la collectivité même si elle n'est pas pleinement compétente. Chaque Etat encadre cette participation selon son droit national.

L'article 10 nommé « organisation du GECT » du règlement propose une structure institutionnelle minimale, à laquelle d'autres organes de direction peuvent s'adjoindre, à condition que leurs pouvoirs soient clairement définis. Le GECT dispose donc à minima d'une assemblée constituée par les représentants de ses membres, d'un directeur qui représente le GECT et agit comme mandataire de celui-ci.

Le texte prévoit la procédure de constitution du GECT, qui est complétée par les lois internes de mise en œuvre. La création d'un GECT suit trois grandes étapes. La première est une phase de préparation pendant laquelle les parties préparent la convention et les statuts et se notifient individuellement leur volonté de participer au GECT. Ensuite les conventions et statuts sont transmis pour instruction aux autorités compétentes de chaque Etat, qui statuent dans un délai de trois mois à compter de la réception. Ce délai d'approbation a été porté à 6 mois et passé le délai, la convention est réputée approuvée par accord tacite (considérant 13). Cette modification du règlement 2013 prend directement en compte les retours faisant état du non-respect de ce délai par les Etats. La dernière phase correspond à la création, il s'agit d'une publication au JOUE (Journal Officiel de l'Union Européenne) et dans les JO nationaux.

En France, le préfet de Région du lieu du siège (si le siège est en France) instruit le dossier en collaboration avec les services techniques des différents ministères concernés. Le préfet de Région échange avec les autorités compétentes des Etats parties. C'est à lui que revient officiellement la décision de créer le GECT par un arrêté publié au recueil des actes administratifs et transmet la décision aux membres français. Cet arrêté désigne le comptable public du GECT et confère la personnalité juridique au GECT. Ensuite, le GECT transmet l'acte pour publication au JO et au JOUE et informe le Comité des Régions [329]. L'adhésion d'une collectivité locale française à un groupement européen de coopération territoriale de droit étranger sera soumise au même formalisme que pour les GECT de droit français. L'autorisation préalable de l'Etat français est requise.

[329] Application de la loi n°2008-352 du 16 avril 2008.

En Italie**,** la Convention du GECT doit être approuvée à l'unanimité de ses membres et doit être en forme publique [330]. Les membres potentiels du GECT soumettent au Secrétariat Général de la Présidence du Conseil des Ministres une demande de création et une copie de l'accord et des Statuts. Dans les 90 jours suivants la réception, après avoir obtenu l'assentiment des différents ministères concernés, le Secrétaire Général doit donner sa réponse. Dans un délai maximum de six mois à compter de la notification de l'autorisation (au-delà elle devient caduque), l'un des membres ou son autorité de gestion demande l'inscription du GECT au JOUE et au JO (inscription aux frais du GECT) [331].

En Suisse**,** le Canton concerné doit faire valider la Convention et les Statuts selon la procédure cantonale. Ensuite, au niveau fédéral, la procédure concernant la conclusion d'accords des Cantons avec des autorités étrangères infra-étatiques est réglée par la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA / RS 172.010). Les articles pertinents sont l'article 61c (devoir d'information) et l'article 62 (procédure). L'ordonnance (RS 172.010.1) précise que les Cantons sont tenus d'envoyer les accords avant leur conclusion à la Chancellerie fédérale (art. 27o), qui est en charge de la publication dans la Feuille fédérale. Cette publication est nécessaire pour permettre aux autres cantons de faire valoir, le cas échéant, leur droit conformément à l'article 56, al. 2 de la Constitution fédérale (respect des droits des autres Cantons). La Chancellerie fédérale transmet en même temps l'accord au DFAE (Département Fédéral des Affaires Etrangères). Les Offices Fédéraux concernés sont consultés. A la suite de cet examen et dans un délai maximum de deux mois, une réponse est donnée au Canton, en l'informant si l'accord envisagé est conforme aux dispositions légales et constitutionnelles.

2.1.b Rôle et place des Etats dans le GECT

Possibilité pour les Etats de l'UE et les collectivités infra-étatiques de conclure des conventions

Le GECT autorise une coopération inédite entre les collectivités territoriales et les Etats sur des compétences communes (article 3). Le règlement de 2013 précise *« Etats membres ou autorités à l'échelon national »*. Cette possibilité répond concrètement à un besoin exprimé par les coopérations notamment lorsqu'elles impliquent des

[330] Article 2699 et suivants de la Constitution, à peine de nullité civile.
[331] Application de la loi n°88 du 7 juillet 2009.

collectivités territoriales issues d'Etats organisés différemment. Comme nous l'avons démontré dans le chapitre 2, la répartition des compétences au sein des Etats fédéraux est très différente de celle des Etats centraux même décentralisés.

La question de la place de l'Etat français s'est très sérieusement posée dans les travaux préparatoires à la rédaction de la Convention et des Statuts du futur GECT Espace Mont-Blanc. Contrairement au Canton du Valais ou à la Région Autonome Vallée d'Aoste qui sont dotés de compétences très étendues, les communes françaises en tant que parties historiques ne peuvent pas aligner les compétences. L'hypothèse envisagée est donc celle de faire intervenir l'Assemblée des Pays de Savoie, la Région Rhône-Alpes (devenue Auvergne-Rhône-Alpes) et l'Etat. Le sous-préfet a parfaitement résumé la situation observée dans les entretiens, les élus réclament la présence de l'Etat comme caution, pour la représentation et aussi pour valoriser leur démarche de coopération transfrontalière. En réalité, la présence de l'Etat français ne va pas de soi surtout si les Etats italiens et suisses ne sont pas représentés. Cette participation de l'Etat français pourrait créer un déséquilibre, signalé par la RAVA.

Le nouveau règlement permet au GECT d'avoir des missions qui dépassent les compétences des collectivités si l'Etat a donné son accord préalable. L'Etat français n'a, à ce jour, transmis aucune information sur son positionnement sur ce point. Ce nouvel article 7§2 offre une alternative, mais implique de redéfinir les liens de la partie française avec l'Etat afin d'éviter les situations potentielles de blocage sur des thématiques délicates (transports, pollution notamment sur lesquelles l'Espace Mont-Blanc s'est déjà exprimé sans pour autant jouer un rôle de nature à peser).

Contrôle des Etats

La liberté contractuelle est limitée par les ordres publics nationaux, dont les Etats s'assurent par leurs propres moyens du respect. Le règlement encadre la liberté contractuelle en définissant une procédure de constitution du GECT dans laquelle les Etats ont un rôle à jouer (article 4). De même, l'Etat membre où le GECT a son siège doit désigner l'autorité compétente pour le contrôle de la gestion des fonds publics conformément aux normes d'audit reconnues sur le plan international (article 6). L'article 13 vise explicitement le respect des dispositions de l'ordre public interne des Etats. Dans l'hypothèse où un GECT exercerait une *« tâche contraire aux dispositions d'Etat membre concernant l'ordre public, la santé publique, la sécurité publique […] l'activité peut être interdite sur son territoire, ou l'Etat membre peut exiger que les membres se retirent du GECT »*. Cette disposition pourrait paraître incongrue, en réalité elle vise à prémunir contre des situations potentiellement graves ou dangereuses portant atteinte à l'ordre public, la santé publique, la sécurité publique, la moralité publique ou l'intérêt public d'un Etat. Cependant, l'ordre public est une notion relative difficile, à définir et qui n'a probablement pas la même définition d'un Etat membre à l'autre, ce qui constitue une limite importante à la portée de cet article.

Les contrôles exercés par les Etats sont de deux sortes : des contrôles à priori et des contrôles à posteriori des activités du GECT.

Dans la phase de création du GECT, les Etats doivent jouer un rôle d'accompagnement afin de faciliter les démarches. Ils doivent guider sans orienter les choix stratégiques et politiques auxquels les coopérations sont confrontées. Les services spécialisés peuvent faire bénéficier de leurs expériences aux nouveaux projets.

2.2 Un instrument contractuel adaptable mais très restrictif

Si la liberté contractuelle des membres du GECT se fait dans le respect des ordres publics des Etats membres, elle est aussi encadrée et restreinte selon deux modalités principales : une restriction sectorielle et une restriction spatiale.

2.1a Restriction sectorielle

Les GECT déploient leurs activités dans la limite des compétences des membres et le respect du droit interne et de l'ordre public interne. Initialement, le Parlement européen et le Conseil ont adopté une vision restrictive du champ des missions du GECT. En effet, l'article 7 paragraphe 3 du règlement européen restreignait l'utilisation du GECT à trois types de missions :

- la gestion d'un projet de coopération cofinancé par le FEDER, le FSE, le fonds de cohésion ou bénéficiant d'autres cofinancements communautaires,
- la gestion d'un programme opérationnel au titre de l'objectif « Coopération territoriale européenne » avec ou sans contribution financière communautaire,
- la gestion d'un projet de coopération contribuant à renforcer la cohésion économique et sociale sans contribution financière communautaire.

Le règlement de 2013 a ouvert le champ de ces missions : « les missions du GECT peuvent porter principalement sur la mise en œuvre de programmes de coopération, en tout ou partie, ou sur la mise en œuvre d'opérations soutenues par l'Union par le biais du FEDER, du FSE et/ou du fonds de cohésion », il n'y a plus d'obligation.

De plus, le règlement précise que « la mission confiée au GECT par ses membres ne concerne pas l'exercice de pouvoirs conférés par le droit public ni de fonctions dont l'objet est la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques, comme les pouvoirs de police et de réglementation, la justice et la politique étrangère » (article 7 §4).

2.1.b Restriction spatiale

L'article 8§2 impose que la convention précise l'étendue du territoire sur lequel le GECT peut exercer sa mission. Le territoire du GECT peut être celui de ses membres mais il peut aussi être différent. En tout état de cause, une collectivité ne peut s'engager au-delà des limites de son territoire, puisque celles-ci délimitent son périmètre de compétence. En présence d'un Etat, il semble logique que le territoire du GECT ne recouvre pas celui de l'Etat. Le découpage territorial est un enjeu majeur pour les coopérations car celui-ci est quasiment définitif. La procédure pour modifier la convention et les statuts d'un GECT est longue et fastidieuse puisqu'elle doit se faire dans le respect du règlement et des lois nationales. Cela signifie qu'il faut reprendre le processus d'information des Etats membres. Cependant, le règlement de 2006 permet de simplifier la procédure par une acceptation tacite en cas d'absence de réponse.

Concernant le GECT « Parc Européen /Parco europeo Alpi Marittime Mercantour », l'article 3 de la convention et des statuts stipule que *« le territoire sur lequel le Groupement peut exécuter ses missions est celui de ses membres »* mais il prévoit aussi que *« le Groupement peut également réaliser des actions sur le territoire de communes assurant une continuité avec le territoire des deux parcs ou faisant partie du même groupement de communes après accord des communes concernées ».* Cette précision est importante car les actions portées par la coopération transfrontalière dépassent largement le périmètre du territoire des deux parcs. Dans le cadre du PIT, les projets se sont étendus sur un périmètre très vaste, autour de la frontière (cf cartes 14 et 15 du chapitre 6). De même, l'une des missions du GECT consiste à promouvoir l'inscription des parcs sur la liste du Patrimoine Mondial de l'Humanité sous l'égide de l'Unesco. Or le périmètre retenu pour ce projet encore plus vaste et descend jusqu'à la côte.

Ces restrictions spatiales sont inhérentes à la nature même du droit dont l'application est nécessairement spatialisée. Pour l'exprimer plus simplement, le droit a besoin de limites pour être applicable, pour cela il définit ses propres limites. Dans le cas présent, le règlement impose que la relation contractuelle entre les parties soit encadrée par des clauses *ratione personae, materiae, loci, temporis*. Chacune répond à une question précise : qui (quelles parties), quoi (quel objet, quelles missions), où (territoire), quand (durée). La restriction spatiale bien que nécessaire pour l'application du droit peut constituer un frein ou un obstacle aux processus politiques de territorialisation qui s'appuie sur une gouvernance multi-niveaux, multi-sectorielles très ouverte, caractérisée par un affranchissement des limites en particulier territoriale. Le droit crée de nouvelles limites territoriales, là où la gouvernance entend expressément s'en affranchir. Ce nouveau paradoxe sera exploré du point de vue de la territorialisation dans le chapitre 6.

La définition du territoire du GECT est conditionnée par les compétences des membres puisqu'une collectivité ne peut s'engager au-delà des limites de son territoire. Le droit interne de chaque Etat règle la question de la répartition des compétences. En France, la situation est particulièrement complexe. La question s'est posée pour l'Espace

Mont-Blanc de savoir si les communes devaient adhérer individuellement ou collectivement c'est-à-dire par l'intermédiaire de l'EPCI auquel elles adhèrent. Cependant, faire adhérer un EPCI pour une seule commune n'est pas cohérent, pourtant l'adhésion partielle d'un membre n'est pas envisagée par le règlement, ni même en droit interne français. Une commune et l'EPCI auquel elle appartient ne peuvent pas adhérer pour les mêmes compétences à un GECT car la commune a déjà transféré ses compétences à l'EPCI et ne les détient donc plus. En revanche, les membres du GECT ne transfèrent pas leur compétence au GECT mais en délèguent l'exercice pour une mission spécifique identifiée. La nuance est de taille, car cela n'entraine pas de perte de compétence.

2.1.c Primauté du droit du siège ?

En soumettant le GECT au droit du siège (article 2), l'application de ce droit ne va pas réellement primer sur le droit du ou des autres membres, y compris sur leur territoire. Ce choix contractuel est très important car il va conditionner de nombreuses procédures, puisque celles-ci seront soumises aux règles administratives et comptables du droit du siège. Les membres ont donc intérêt à comparer les droits afin d'étudier celui qui leur sera le plus favorable. L'autre aspect à prendre en considération est la ressource en personnel disponible au moment de la création du GECT à même d'assurer la continuité de la coopération.

Concernant le personnel, le règlement prévoit que le statut du personnel doit être clarifié dans les statuts du GECT. En effet, différentes possibilités s'offrent au GECT. Soit la mise à disposition de personnel par les membres, dans ce cas celui-ci reste soumis au droit interne et conserve son contrat et son traitement. Soit le personnel est recruté par le GECT et payé sur le budget du GECT et dans ce cas le contrat de travail relève, sauf disposition contraire, du droit du siège. Cette situation peut donc engendrer des inégalités entre les salariés de la coopération, dont les contrats ne sont pas soumis au même droit. Cependant, cette position suffit dans bon nombre de cas à clarifier les situations. Les statuts peuvent régler les conditions particulières de la mise à disposition. Dans ce cas, il ne s'agit pas de faire primer un droit sur un autre, mais d'aménager contractuellement des dispositions juridiques en vue d'harmoniser les conditions de travail. Le nouveau règlement impose aux statuts de prévoir *« les modalités spécifiques concernant la gestion du personnel et les procédures de recrutement »*. La question de la soumission du contrat de travail à un droit en particulier est moins prégnante dans nos deux coopérations où le personnel nécessaire

au fonctionnement de l'institution est limité[332], que dans le cas du GECT « Hôpital transfrontalier de Cerdagne » entre la France et l'Espagne où les statuts du personnel soignant posent encore question après sa création, malgré une gestation de plusieurs années. Les différences de législation relative à l'exercice de la profession de médecin et d'infirmier, par exemple, sont telles que le fonctionnement même de l'hôpital en a été affecté[333]. Ce GECT innovant par sa réponse à un besoin vital des populations locales des deux pays, mais aussi dans les solutions qu'il met en œuvre, pose d'innombrables questions juridiques qui sont réglées par des conventions entre la France et l'Espagne. Ainsi une convention règle la question du remboursement des frais médicaux, une autre celle de la déclaration des naissances et des décès des français intervenu sur le territoire catalan donc à l'étranger, une autre encore facilite le rapatriement des corps[334]. Ces conventions n'aboutissent pas à faire primer un droit sur un autre, mais bien à faire coïncider, ou du moins à rendre compatible, les deux législations afin de garantir le fonctionnement de l'hôpital et d'offrir des soins de proximité de qualité aux habitants sans pour autant rendre leur situation administrative plus complexe.

3. Processus d'institutionnalisation des coopérations transfrontalières

L'institution et plus encore l'action d'instituer est un champ immense et complexe en science sociale, il conviendra donc de définir le terme avant de décrire les processus observés sur les territoires transfrontaliers.

3.1 Institutionnalisation : enjeux d'une difficile définition

3.1.a Théorie de l'institution d'Hauriou

L'usage du terme « institution » est courant en droit et en science politique. L'étymologie latine, « instatuere », signifie littéralement « mettre en état », faire tenir.

[332] Les statuts du GECT du parc européen prévoient au minimum deux salariés.

[333] Nombre d'heures de travail hebdomadaire, salaire, reconnaissance de diplôme…

[334] Source : document produit par le GECT Hôpital de Cerdagne, septembre 2016, http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/WG_Innovative_Solutions/WG_CB_obstacles_Brux_28_09_16_PPT_Hop_Cerdagne_FR.pdf (consultation février 2017)

L'analyse institutionnelle d'Hauriou transcende les branches du droit. Pour Hauriou[335], l'institution est une forme sociale établie dans la durée. Millard (1995) fait le point dans un article sur la théorie de l'institution d'Hauriou mais rappelle au préalable la polysémie du terme et son usage différencié dans les sciences sociales, contrairement à Laval (2016) qui se demande dans quelles mesures le concept d'institution peut constituer un cadre commun aux sciences sociales. *« L'institution est d'une part ce qui est institué : l'organisation ; dès lors, l'institution est un concept essentiel de l'analyse, que l'on peut décrire comme objet ; par certains aspects, la théorie de l'institution d'Hauriou paraît aller en ce sens. Mais d'autre part, l'institution est également le processus qui institue un groupe humain. »* (Millard 1995 op.cit.).

La théorie de l'institution d'Hauriou constitue un *« tournant épistémologique radical »* (Tournay 2011) parce que le modèle proposé s'applique tant à l'Etat qu'aux autres institutions. Selon Hauriou, l'institution appartient au droit de deux façons : c'est un état de droit et elle est source de droit c'est à dire qu'elle produit du droit. Il distingue deux types d'institutions : les corps institués (institution personne) comme les Etats, les associations, les syndicats… et les institutions choses qui ne se personnifient pas, sa théorie concerne les corps institués[336]. Contrairement à la théorie juridique classique selon laquelle l'acte juridique crée l'institution, selon Hauriou le droit ne peut strictement rien créer, il n'est pas force d'initiative, mais simplement un élément de réaction. L'initiative est humaine, le droit entretient la dynamique. Cette vision est importante en transfrontalier, car on pourrait aisément croire que le droit ou l'outil juridique pourrait directement créer une institution, or ce n'est pas le cas. Le droit n'est qu'un outil au service des coopérations transfrontalières. L'institution est un processus, l'analyse institutionnelle a pour but de comprendre ce qui est institué à partir de l'instituant (le cadre social). Ce qui nous intéresse ici c'est la fonction intégratrice du droit. Aujourd'hui la théorie de l'institution a été supplantée par le courant néo-institutionnaliste mais elle a largement contribué à forger la notion d'institutionnalisation, terme à la fois utilisé par les juristes et les sociologues. D'ailleurs Hauriou a très fortement été influencé par la sociologie et notamment par la définition du fait social de Durkheim. Pour ce dernier, l'institution est le premier fait humain et social, ce qui fait de la sociologie la science de l'institution.

3.1.b Néo-institutionnalisme et coopération transfrontalière

[335] Maurice Hauriou, juriste français (1926-1929), est considéré comme l'un des pères du droit administratif français, connu entre autres pour sa théorie de l'institution.

[336] Source : http://www.hauriou.net/la-theorie-classique-de-l-institution (consultation en janvier 2013, en février 2017)

L'institutionnalisation est le terme utilisé par la sociologie pour analyser le processus de formalisation, de pérennisation et d'acceptation d'un système de relations sociales. La formalisation et la pérennisation sont les deux éléments majeurs du processus d'institutionnalisation des coopérations transfrontalières, qui motivent la création d'une structure juridique, en l'occurrence un GECT. Cependant le processus d'institutionnalisation a commencé bien avant que les coopérations ne soient dotées d'institutions. L'*«institutionnalisation sans institution »* (Perrin 2011) est un phénomène courant, l'Espace Mont-Blanc en est un parfait exemple.

La théorie institutionnelle des années 40 s'est renouvelée dans les années 80-90 avec les auteurs James March et Johan Olsen, qui sont considérés comme les fondateurs du néo-institutionnalisme. Ce courant se décline sous trois formes (Taylor et Hall 1997): sociologique qui appréhende les institutions comme des organisations, étudie leur dimension cognitive et culturelle ; choix rationnel : permet de restituer les choix individuels des acteurs politiques afin de maximiser leur satisfaction en fonction de leurs préférences (délicat à manier en transfrontalier) ; historique : prend en considération l'évolution historique du jeu d'acteurs, des relations de pouvoir, du contexte politique, économique et social. Verger (2009 op.cit.) trouve une application de chaque forme de néo-institutionnalisme en transfrontalier avec comme illustration le cas d'étude de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai institué en GECT depuis 2008 (1e GECT créé et donc très observé). Le néo-institutionnalisme sociologique se penche sur les adaptations aux changements socio-économiques et culturels liés à la construction de l'Union européenne, au contexte de décentralisation en France et de régionalisation en Europe. La dynamique incrémentale du néo-institutionnalisme historique appréhende l'institution au sens de processus et permet de comprendre les agencements.

Cette perspective historique semble la plus à même de prendre en considération l'évolution du cadre formel (règles et politiques publiques) mais aussi du jeu d'acteurs plus informel (gouvernance) décrite en partie dans le chapitre 3. Une 4e voie s'ouvre avec l'institutionnalisme discursif de Campbell, Pedersen et Schmidt (Tournay 2013), qui envisage l'institution comme des structures de sens dynamiques. L'institution n'est ni matérielle ni normative mais interprétative.

Le néo-institutionnalisme, dans la théorie des organisations et plus largement dans la sociologie, porte un intérêt pour les institutions comme variable indépendante (Powell et Maggio 1997). Parmi les détracteurs, Pesqueux (2006) rappelle que l'institutionnalisation ne débouche pas forcément sur une institution, et énonce qu'il n'existe pas de science des institutions mais une science des organisations parce l'institution est incluse dans l'organisation. Il évoque aussi la possibilité de désinstitutionnalisation. Selon lui, l'analyse institutionnelle se situerait en *« contrepoint de l'analyse sociologique des organisations de Crozier et Friedberg qui oublie l'institution pour se focaliser sur le pouvoir et les acteurs ».* Friedberg (1998) est lui-même perplexe et méfiant vis-à-vis du foisonnement néo-

institutionnaliste. Il avance comme argument une très forte hétérogénéité et même une confusion dans l'usage du mot « institutionnalisation ». Cependant, la perspective néo-institutionnaliste ne doit pas être opposée frontalement à la sociologie des organisations. Le néo-institutionnalisme sociologique se rapproche d'ailleurs de la sociologie des organisations, puisqu'elle aborde les institutions comme des organisations.

3.1.c Le Changement institutionnel

Tournay envisage la perspective du changement institutionnel (2013 op.cit) dans la perspective de découpler le lien entre le mouvement et l'espace. Elle juge que le changement institutionnel est trop souvent *« aplati sur un temps spatialisé ».* Selon l'auteure, la dynamique du changement institutionnel permet de suivre les négociations des limites de l'institution. *« Le changement est un travail d'identification du discontinu dans le continu »*. Cette réflexion présente une perspective intéressante pour l'étude des périmètres des coopérations transfrontalières dans un contexte de changement institutionnel (métropolisation, regroupement intercommunal, suppression d'échelon). L'institutionnalisation des coopérations transfrontalières s'inscrit dans une perspective de changement institutionnel au niveau national mais aussi européen (cf chapitre 6).

Au fil de la thèse, les divers éléments ont été posés (historique, analyse de la gouvernance, évolution des politiques publiques nationales et européennes) afin d'aboutir à l'étude de l'institutionnalisation des démarches de coopérations.
Il s'agit d'un processus politique au sein duquel les acteurs doivent partager un projet ou au moins une vision commune du territoire de coopération. Or celui-ci est souvent l'enjeu même du processus. Le processus d'institutionnalisation est nécessairement long car il demande aux parties de négocier et parfois réaliser des arbitrages, de s'adapter.

3.2 De l'informalité à la formalité :

Le processus d'institutionnalisation correspond à l'établissement d'un cadre de plus en plus stable qui implique une gouvernance relativement formalisée mais adaptable. La fixation d'un cadre juridique est l'objectif. Ici, il s'agit d'un GECT.

3.2.a Deux usages du GECT :

Ce n'est pas le règlement ni même le Comité des régions qui l'affirme mais la MOT, il y aurait, dans la pratique, deux types de GECT ou plus exactement deux usages principaux (Riou et Brunet 2010), qui peuvent être combinés d'où ma préférence pour

l'emploi du terme « usage » plutôt que celui de « type ». L'outil GECT serait tantôt utilisé pour un usage de gouvernance et tantôt comme un outil opérationnel, en fonction des objectifs et missions de la coopération qui le met en œuvre.

La MOT présente donc le GECT, comme une structure de gouvernance ou un outil opérationnel, pouvant permettre de mener des actions très diversifiées telles que :

- coordonner l'ensemble des démarches sur le territoire traversé par une frontière,
- élaborer et mettre en œuvre une stratégie commune sur la base d'un diagnostic partagé (élaboration de documents stratégiques commun au préalable),
- réaliser des projets plus ou moins ambitieux : de la gestion de services (transport, aides à la personne) et d'équipements communs (hôpital, service de soins) à la réalisation de projets de nature variée (culturels, environnementaux…) à destination des citoyens,
- accompagner les acteurs du territoire dans leurs projets de coopération (coopération territoriale pas uniquement transfrontalière),
- mettre en œuvre des actions de lobbying à l'échelle internationale ou européenne (Eurorégion par exemple).

La souplesse du règlement instituant le GECT en fait un outil juridique adaptable à de nombreuses circonstances. L'usage opérationnel en transfrontalier est majoritaire, car la gouvernance transfrontalière préexiste. Un GECT ne peut pas être créé sans un socle minimum de coopération préalable. Cependant, l'usage purement opérationnel est aussi une fiction, car le GECT impose la présence d'une assemblée qui n'existait pas dans le cas du GECT « Parc européen / Parco europeo Alpi Marittime Mercantour ». Par essence, le GECT impose une gouvernance minimale, qui est très adaptable contractuellement.

Cette distinction opérée entre « GECT opérationnel » et « GECT de gouvernance » est toutefois imprécise et peu opérante. Dans quelle catégorie place-t-on les GECT ayant vocation à structurer un réseau territorial ou encore ceux qui mettent en œuvre un programme de coopération territoriale ?
Cette distinction n'a pas suffi à rassurer les acteurs circonspects au cours processus de création d'un GECT dans l'Espace Mont-Blanc. En effet, le GECT se voulait être un GECT opérationnel avec une gouvernance simple, qui reprenait les instances existantes. Cependant, les questions concrètes non résolues (compétences, territoire) et les blocages politiques internes ont pris le pas sur le projet en lui-même, laissant penser que le GECT pourrait être, selon leur propos, une « usine à gaz ». La décision a donc été prise de se reconcentrer sur le projet de l'Espace Mont-Blanc avant de reparler de structuration juridique. Pour la majorité des personnes interrogées, le GECT devrait permettre *« plus de continuité dans les activités, de rendre la coopération moins dépendante des programmations européennes, mais aussi de faciliter les rapports entre les 3 Etats, de renforcer les liens entre les membres en les rendant visibles »*. La simplicité est aussi un argument avancé.

Pour l'Italie, le GECT ne doit pas apporter de dépenses supplémentaires, l'Assesseur à l'environnement nouvellement en fonction au moment de l'entretien a été très clair *« le GECT doit aller dans le sens des intérêts de la Vallée d'Aoste, sinon il faut changer de direction, mais je ne sais pas quelle peut être l'autre direction »*. Le vice-Président suisse de la CTMB considère que la Suisse dans le processus d'élaboration du GECT ne peut avoir *« qu'un rôle de suiveur »* dans la mesure où elle n'est pas membre de l'Union européenne, alors que dans l'hypothèse précédente du GLCT elle a joué un rôle de premier plan. La partie valaisanne déplore l'absence de structuration juridique notamment pour l'attribution des mandats et estime que l'EMB a joué un rôle de « laboratoire de la gouvernance transfrontalière » pour le Comité des Régions.

L'idée que le GECT puisse être aussi une *« structure intermédiaire »* a été avancée. Par ce vocable, la personne entendait une structure stable, financièrement indépendante d'un fonds européen (FEDER). Pendant l'enquête, les projets du PIT étaient terminés, seuls 2/3 projets avaient été déposés pour faire la conjonction avec la nouvelle programmation et avaient principalement comme vocation de poursuivre certaines actions. Sur les deux terrains, on m'a parlé d'un *« calme plat »* en attendant la nouvelle programmation, alors même que ce temps est mis à profit pour préparer la suite, mais sans financement européen, c'est-à-dire avec des fonds propres que chaque partie peut apporter. Le GECT pourraient gérer un budget et certainement mieux anticiper ces phases sans projet, notamment en diversifiant l'origine de ses fonds et en se faisant financer par d'autres types de fonds européens. C'est une hypothèse et peut-être une piste nouvelle pour la coopération transfrontalière. Dans ce cas-ci, le GECT se rapproche d'une structure opérationnelle, mais sans exclure qu'elle soit aussi une structure de gouvernance permanente.

3.2.b Fixation d'un cadre juridique

L'étape de fixation du cadre juridique est essentielle mais néanmoins délicate car la création d'une institution dotée de la personnalité juridique s'accompagne de l'édiction de règles précises, ce qui peut paraître en contradiction avec la volonté / nécessité affichée d'une plus grande « flexibilité » ou « liberté » des relations entre acteurs. L'informalité offre un espace quasi-infini pour développer des rapports entre les acteurs, sans contrainte formelle, uniquement celle que se fixent les acteurs eux-mêmes.

La création d'un GECT s'accompagne de l'édiction d'une convention, de statuts et souvent d'un règlement intérieur. Le règlement de 2006 encadre strictement leur contenu (article 8 pour la Convention et 9 pour les statuts[337]), celui de 2013 est venu le préciser notamment sur la participation des pays tiers et des territoires d'outre-mer.

---

[337] Article 8 issu du règlement de 2013

1. Le GECT fait l'objet d'une convention conclue à l'unanimité par ses membres […]

2. La convention précise:

a) le nom du GECT et le lieu de son siège;

b) l'étendue du territoire sur lequel le GECT peut exécuter sa mission;

c) l'objectif et la mission du GECT;

d) la durée du GECT et les conditions de sa dissolution;

e) la liste des membres du GECT;

f) la liste des organes du GECT et leurs compétences respectives;

g) le droit de l'Union applicable et le droit interne applicable de l'État membre dans lequel est situé le siège du GECT aux fins de l'interprétation et de l'exécution de la convention;

h) le droit de l'Union applicable et le droit interne applicable de l'État membre dans lequel opèrent les organes du GECT;

i) les modalités relatives à la participation de membres de pays tiers ou de pays ou territoires d'outre-mer, le cas échéant y compris l'identification du droit applicable lorsque le GECT mène des activités dans un pays tiers ou dans un pays ou territoire d'outre-mer;

j) les dispositions du droit de l'Union et du droit national applicables directement liées aux activités du GECT menées dans le cadre des missions définies dans la convention;

k) les règles applicables au personnel du GECT, ainsi que les principes régissant les modalités relatives à la gestion du personnel et aux procédures de recrutement;

l) les modalités en matière de responsabilité du GECT et de ses membres conformément à l'article 12;

m) les modalités appropriées pour la reconnaissance mutuelle, y compris pour le contrôle financier de la gestion des fonds publics; et

n) les procédures d'adoption des statuts et de modification de la convention, qui sont conformes aux obligations énoncées aux articles 4 et 5.

3. Lorsque la mission d'un GECT concerne uniquement la gestion d'un programme de coopération, en tout ou partie, au titre du règlement (UE) no 1299/2013, ou lorsque le GECT porte sur une coopération ou des réseaux interrégionaux, l'information visée au paragraphe 2, point b), n'est pas requise.".

Article 9 issu du règlement de 2013 :

1. Les statuts d'un GECT sont adoptés, sur la base de sa convention et conformément à celle-ci, par ses membres statuant à l'unanimité.

2. Les statuts d'un GECT précisent, au minimum, les informations suivantes:

a) les modalités de fonctionnement de ses organes et leurs compétences, ainsi que le nombre de représentants des membres dans les organes concernés;

b) ses procédures décisionnelles;

c) sa ou ses langues de travail;

d) les modalités de son fonctionnement;

e) ses procédures concernant la gestion et le recrutement de son personnel;

f) les modalités de la contribution financière de ses membres;

g) les règles budgétaires et comptables applicables à ses membres;

h) la désignation d'un auditeur des comptes externe indépendant; et

i) les procédures de modification de ses statuts, qui sont conformes aux obligations énoncées aux articles 4 et 5.".

Convention et statuts GECT

Les statuts doivent contenir obligatoirement les dispositions de la convention de constitution, ainsi que les modalités de fonctionnement des organes de direction du GECT et leurs compétences. Les statuts doivent aussi régler de nombreuses questions relatives au nombre de représentants des membres dans les organes de direction concernés, aux procédures décisionnelles, à la ou les langue(s) de travail, aux modalités de gestion du personnel, aux procédures de recrutement et à la nature des contrats du personnel, aux modalités de la contribution financière des membres et aux règles budgétaires, financières et comptables applicables de chacun des membres du GECT vis-à-vis de ce dernier, aux modalités de responsabilité des membres, aux autorités chargées de désigner un organisme d'audit externe indépendant et aux procédures de modification des statuts.

Le règlement intérieur pourra compléter ces aspects purement techniques, par l'édiction de règles de fonctionnement des institutions (convocation, publication, quorum, suspension de séance, procès-verbal…). Un règlement intérieur est facilement modifiable par rapport à des statuts, il permet de régler les détails imprévus au moment de l'élaboration.

La création du GECT est conditionnée par l'autorisation de chaque État membre concerné qui vérifiera que la convention constitutive et les statuts ne contiennent pas de dispositions non conformes au règlement, au droit interne et à l'intérêt général.

Le cadre juridique ne règle pas tout et laisse encore une large place pour l'informalité et le maintien des relations interpersonnelles. Celles-ci ne doivent pas être éclipsées au profit de rencontres formelles et formalisées. L'institution d'un GECT doit se faire progressivement pour ne pas bouleverser l'équilibre de la coopération. Un glissement doit s'opérer. Plus la gouvernance et les instances mises en place sont proches de ce qui existait auparavant, meilleures sont les chances de succès du GECT. La MOT recommande d'ailleurs aux coopérations transfrontalières dont elle supervise la création du GECT de prévoir une année de « rodage » des mécanismes de décision et d'intervention du GECT ainsi qu'un transfert progressif des missions réalisées par les membres au GECT. Un an c'est aussi le délai avancé par la directrice du GECT « Parc européen / Parco europeo Alpi Marittime Mercantour » pour se saisir de l'outil et avoir la pleine maîtrise. Pour ce GECT, l'enjeu était encore plus grand, dans la mesure où la

première direction était italienne et qu'elle devait se saisir du droit français et des procédures françaises pour lancer le GECT.

3.2.c Quelle place pour la société civile ?

Dans certains espaces transfrontaliers, la société civile joue un rôle crucial en rappelant la raison d'être première de la coopération. C'est évidemment le cas dans les espaces transfrontaliers où le flux de travailleurs frontaliers est important. Leur rôle n'en est pas moins important dans les coopérations montagnardes et environnementales. Rappelons, le rôle essentiel des associations de protection de l'environnement (Mountain wilderness puis de Pro Mont-Blanc) dans la création de l'Espace Mont-Blanc, puis leurs actions de soutien, de veille, d'alerte depuis la création. Pro Mont-Blanc suit attentivement les développements des actions et des différents projets de l'Espace Mont-blanc et n'hésite pas à user de son pouvoir d'interpellation que l'association s'est octroyé en CTMB, au point qu'une clarification du rôle d'observateur a dû être faite. L'usage accepte finalement que les observateurs puissent intervenir en CTMB pour poser des questions, apporter des précisions, faire éventuellement une communication, défendre un avis.

Informalité et déplacement des lieux de prise de décision

En 2001, la Commission européenne a formulé dans son livre blanc sur la gouvernance[338], cinq grands principes en vue d'impulser une large dynamique démocratique en Europe et de s'engager dans une réforme hors norme de la gouvernance à l'échelle européenne. Parmi ces cinq grands principes, on retiendra surtout la volonté d'une plus grande transparence dans le processus de prise de décision (principe d'ouverture), la nécessité d'impliquer systématiquement le citoyen dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques (principe de la participation), mais aussi une volonté de clarification du rôle de chacun dans le processus décisionnel (principe de responsabilité). L'avant dernier principe est celui de la cohérence des décisions entre les différentes politiques publiques. La prise en compte des niveaux institutionnels est aussi abordée avec le souhait que les décisions soient prises au niveau le plus approprié (principe d'efficacité). Ce dernier point est un enjeu important qui prend une dimension toute particulière en matière de coopération transfrontalière. C'est dans ce contexte que l'outil juridique GECT a été adopté.

[338] « Gouvernance européenne - Un livre blanc » [COM(2001) 428 final - Journal officiel C 287 du 12.10.2001].

Le règlement de 2006 semble, en théorie, répondre aux cinq grands objectifs du livre blanc. Tout d'abord, par la formalisation des processus décisionnels et la clarification des rôles des institutions. Les statuts prévoient, au minimum, une Assemblée et un Président et la soumission du GECT au droit du siège. La participation et la représentation des différents types d'acteurs y sont encouragées, mais ce n'est pas une obligation. La gestion autonome d'un budget propre permet une plus grande efficacité. Chaque membre abonde au budget du groupement. La possibilité qu'un GECT puisse être autorité de gestion de fonds européens (par exemple d'un programme Interreg, à la place d'une Région) va dans le sens d'une plus grande cohérence et responsabilité. La création d'un GECT devrait théoriquement participer à une certaine transparence dans les processus de prise de décision, à condition que celle-ci ne soit pas aux prises de sphères plus informelles et que l'Assemblée ne devienne pas une chambre de consultation sans voix délibérative. Sur ce point, le règlement est muet et laisse donc toute latitude dans la mise en place pratique de la gouvernance transfrontalière.

Si les pratiques informelles ne sont pas spécifiquement réservées aux coopérations transfrontalières et ont déjà été décrites au niveau européen et international dans différents domaines (Christiansen et Neuhold 2012) celles-ci ne doivent pas être négligées dans l'étude de la gouvernance notamment pour ce qui est de son évolution récente (gouvernance de projets). Souvent décrites comme indispensables au bon fonctionnement des institutions, les relations informelles peuvent conduire à la naissance d'une forme de gouvernance transfrontalière parallèle. Loin d'être négative, cette gouvernance informelle va cependant parfois à l'encontre des principes de bonne gouvernance édictés au niveau européen, notamment parce qu'elle est relativement opaque pour les citoyens, et qu'elle laisse une place plus ou moins grande à la représentation citoyenne et à celle des socio-professionnels intéressés.

La première manifestation est évidemment celle des relations interpersonnelles préexistantes ou qui se tissent entre les acteurs amenés à se côtoyer fréquemment dans le cadre des projets. Ces acteurs sont évidemment les porteurs de projet, les salariés des coopérations qui suivent les projets et les parties prenantes à la réalisation des actions. Cette dernière catégorie est bien plus vaste, elle comprend aussi bien des entrepreneurs dans différents secteurs, que des scientifiques, des professionnels d'un secteur déterminé (tourisme : gardiens de refuge, accompagnateurs et guides en montagne, hôteliers…). Ceci constitue sans doute la première étape de la construction d'un réseau d'acteurs, qui pourra être amené à se structurer progressivement. Ce réseau doit cependant se renouveler et veiller à ne pas se refermer et se reposer sur un petit nombre d'acteurs historiques, au risque de s'essouffler et de devenir moribond. Le programme Alcotra veille au renouvellement des porteurs et des partenaires de projets et se charge de la mise en contact, du développement des réseaux parfois en dehors du territoire de coopération défini au sens strict. Ce rôle était assuré pour la programmation précédente, sur le versant français par les animateurs du programme. Des coopérations avec notamment des institutions de recherche de proximité mais situées dans les villes (Turin, Aoste, Sion, Lausanne, Chambéry, Nice) permettent

d'insuffler un souffle nouveau destiné à développer localement des innovations ou promouvoir des solutions innovantes.

L'informalité peut avoir comme conséquence négative de déplacer la prise de décision des instances traditionnelles typiquement les Assemblées qui regroupent les décideurs ou leurs représentants mais aussi les représentants des membres de la société civile, vers d'autres instances informelles. Ainsi, il semblerait que les nombreuses réunions d'experts et d'acteurs dans le cadre de la « gouvernance PIT » tendent à faire diminuer le nombre de réunions transfrontalières, notamment de la Conférence Transfrontalière Mont-Blanc. La coutume voulait qu'il y en ait trois par an, mais leur rythme s'est ralenti pendant la durée du PIT passant à deux. Les observateurs présents à la CTMB s'estimaient donc moins informés des avancées des projets, sauf en période de consultation, comme par exemple pour la Stratégie d'avenir ou la définition des nouveaux projets pour la future programmation. Cette réduction de la fréquence des réunions a eu pour conséquence de déplacer la prise de décision d'une sphère politique publique au sens de publicisée à une sphère plus informelle sans publicité (pas de communication, ou restreinte aux acteurs incontournables, pas de compte-rendu).

Ce manque de transparence se manifeste aussi au niveau politique. Dans le Mercantour spécifiquement, plusieurs maires se tiennent à l'écart du Parc National, pour des raisons diverses remontant le plus souvent à une opposition lors de la création du Parc et se disent peu ou pas informés de l'évolution des projets transfrontaliers dont certains concernent pourtant leur commune. La conséquence directe du manque de communication sur les activités révélées par le rapport Alcotra est la méconnaissance des habitants au sujet des projets réalisés sur leur lieu de vie. Au mieux, les actions sont assimilées aux Parcs lorsqu'elles sont connues, au pire on ne sait pas vraiment ce qu'est l'Espace Mont-Blanc. Les citoyens ne profitent pas assez des actions qui leur sont proposées par méconnaissance et ne font pas entendre leur voix lors des consultations organisées.

Vision diamétralement opposée entre les deux terrains

Les deux coopérations transfrontalières ont une vision radicalement opposée concernant la place de la société civile dans leur institution. Le GECT « Parc européen / Parco europeo Alpi Marittime Mercantour » est très technocratique et finalement très peu politique comme en témoigne la composition de l'Assemblée du GECT (article 11 des statuts du GECT), soit 6 membres dont le Président du Conseil d'Administration de l'établissement public du PNM et le Président du Conseil directorial de l'établissement public du PAM. Cette composition restreinte laisse peu de place à la représentation de la société civile.

En 2011, lorsque j'ai travaillé sur une proposition de convention et de statuts pour un GECT Espace Mont-Blanc, la question du rôle et de la place de la société civile dans les institutions et en particulier dans la future Assemblée, a clairement été abordée. La création d'une Assemblée, dont la composition pourrait ressembler à celle de la CTMB

a été proposée. Un élargissement pour permettre une meilleure représentation des acteurs socio-professionnels a aussi été envisagée et discutée. L'autre hypothèse serait de maintenir les groupes de travail thématiques mis en place temporairement afin d'élaborer une programmation Interreg ou une stratégie territoriale. La composition des groupes de travail et les thématiques pourraient évoluer en fonction des besoins du territoire, qui évoluent. Ces groupes de travail n'ont pas à être mentionné dans les statuts du GECT, toutefois ils pourraient être mentionné dans un règlement intérieur du GECT.

Conclusion

Ce chapitre a montré l'évolution du contexte juridique dans lequel les coopérations transfrontalières se sont développées. L'arsenal juridique a émergé progressivement sous l'impulsion du Conseil de l'Europe avant de prendre une dimension nouvelle et inégalée avec l'outil juridique GECT de l'Union européenne. Cet outil constitue une réelle innovation juridique. La boite à outil s'est étoffée pour répondre aux besoins des coopérations transfrontalières puis s'est adaptée pour satisfaire l'ambition de l'Union européenne de développer des politiques de cohésion économique, sociale et territoriale. Le long processus d'institutionnalisation des coopérations vise la création d'une institution formelle et l'acquisition de la personnalité juridique qui lui confère la capacité juridique et une autonomie par rapport aux membres de la coopération transfrontalière.

Cependant, cette possibilité offerte par différents outils se révèle complexe à mettre en œuvre. Les coopérations transfrontalières s'engagent dans un processus de négociation politique sinueux puisque dépendant de plusieurs contextes étatiques, régionaux dont les enjeux ne convergent pas toujours ni dans le temps ni sur le fond. La voie contractuelle a toujours été privilégiée y compris au niveau européen, plutôt que d'imposer un cadre strict commun à l'ensemble des Etats. Cette contractualisation est gageure d'une meilleure réponse aux besoins spécifiques de chaque coopération. Le cadre minimal offert par le règlement européen instituant le GECT semble satisfaire un large éventail de coopérations territoriales au vu de son succès. Son adaptation après consultation des acteurs démontre une volonté de répondre au mieux aux besoins des coopérations afin de les rendre plus efficaces. La gouvernance locale transfrontalière évolue et s'adapte au fil du temps pour tenir compte des enjeux et du cadre imposé par le programme Interreg.

L'institutionnalisation par voie contractuelle garantie une adaptation aux besoins de coopération transfrontalière, en répondant précisément aux enjeux tout offrant une souplesse du cadre nécessaire pour s'adapter aux besoins futurs. Si le GECT et le règlement européen qui l'a créé peuvent être qualifiés d'innovation, le processus d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière l'est sans doute aussi, mais il

est nécessaire de rester circonspect et de ne surtout pas céder à la facilité en qualifiant tout ce qui est nouveau et semble bénéfique d'innovation. La création du GECT « Parc européen / Parco europeo Alpi Marittime Mercantour » est récente, nous n'avons pas de recul et l'Espace Mont-Blanc semble être en bonne voie mais le processus n'est toujours pas arrivé à son terme.

Le processus d'institutionnalisation se double d'un processus de territorialisation des coopérations transfrontalières. La création d'une institution dotée de la personnalité juridique implique la détermination d'un territoire sur lequel le GECT est compétent. Cette condition contrecarre la tendance observée à la formation d'espaces non limités, ou tout du moins aux limites mobiles, floues que nous aborderons dans le chapitre suivant.

Chapitre 6 : Recomposition territoriale des espaces transfrontaliers alpins

Le territoire est un concept ancien du droit mais aussi utilisé par les écologues, plus récemment par la géographie et plus largement approprié par l'ensemble des sciences sociales. Le territoire, en tant qu'élément constitutif de l'Etat dont il forme l'assise géographique et détermine le champ des compétences[339], est nécessairement délimité spatialement, contrairement à la conception géographique, extrêmement complexe à définir[340]. Le territoire est le support de l'exercice de la souveraineté ou d'une juridiction par exemple. La territorialité désigne l'application du droit sur un territoire sans distinction de nationalité[341]. Selon Claude Raffestin (1980, 1986) la territorialité n'est pas un concept mais un paradigme qui *« exprime une relation complexe entre un groupe humain et son environnement dans une enveloppe spatio-temporelle ». « Chaque système sécrète sa propre territorialité […]. La territorialité se manifeste à toutes les échelles spatiales et sociales, elle est consubstantielle de tous les rapports et on pourrait dire qu'elle est en quelque sorte la « face vécue » de la « face agie » du pouvoir. »* Cette face vécue et la face agie du pouvoir correspondaient-elles parfaitement ? Comment évoluent-elles, sont-elles toujours parfaitement synchrones ? La production de territoires n'est pas réservée aux seuls Etats, les organisations et les individus sont aussi des acteurs de cette production. Raffestin met en avant la notion limite comme une référence implicite incontournable lorsque l'on parle de territoire. Le maillage territorial est, selon lui, la *« projection d'un système de limites »*, c'est une *« grille du pouvoir ou d'un pouvoir »*. A l'heure où nous vivons dans un monde ouvert, où une partie des citoyens souhaiterait le concevoir sans limite de quelque nature que ce soit (barrières naturelles, linguistiques, frontières…), rappeler que les limites du pouvoir persistent est essentiel. La montée de mouvements nationalistes et souverainistes en Europe et plus largement à travers le monde, est un exemple concret du retour voulu des limites dans leur expression forte. Ce mouvement de retour des limites étatiques est relativement contradictoire avec ce qui est observé au niveau local.

---

[339] Définition tirée du Vocabulaire juridique, Gérard Cornu, Association Capitant.

[340] Le dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés de Lévy et Lussault en propose pas moins de neuf, tout en mettant en garde sur le risque qu'il existe à vouloir définir ce concept.

[341] Définition tirée du Vocabulaire juridique, Gérard Cornu, Association Capitant.

Tout un chacun se heurte quotidiennement à ces limites, qui sont de plus en plus complexes à mesure que les maillages se multiplient à différentes échelles. Chaque maillage représente une aire d'expression d'un pouvoir c'est à dire l'exercice de compétences juridiques détenues par des collectivités territoriales ou par des établissements publics administratifs. Au cours des deux dernières décennies, nous avons assisté en France à la multiplication des territoires de projets accompagnée par la mise en œuvre de gouvernances nouvelles, mais aussi à la remise en cause régulière des maillages politiques, administratifs. Ces processus politiques par lesquels les pouvoirs institutionnels travaillent à modifier leur organisation spatiale sont qualifiés par les géographes de recomposition territoriale (Vanier 2002). Ces recompositions territoriales multiples s'accompagnent inévitablement de nouvelles limites, plus ou moins fixes et surtout de moins en moins conscientes pour les habitants des territoires, qui n'y voient qu'un écheveau difficile à démêler. Cette vision est aussi partagée par les acteurs suisses et italiens de la coopération transfrontalière au sujet de la France voisine. La coopération transfrontalière institutionnelle s'ajoute ou se surajoute selon le degré d'intégration au système territorial de chaque partie (française, italienne et suisse). La création d'un territoire transfrontalier suppose un dépassement des limites du territoire national mais aussi des autres limites territoriales. Ce processus de territorialisation se compose de deux phases : la déterritorialisation et la reterritorialisation (Deleuze et Guattari 2013). Dans le contexte transfrontalier, la déterritorialisation se traduit notamment par la défonctionnalisation de la frontière qui permet son effacement et ainsi le développement de flux et de réseaux qui la traversent. La reterritorialisation désigne les processus de création de nouveaux territoires à des échelons différents. Le processus de « rescaling », que l'on peut définir comme l'émergence d'une nouvelle échelle territoriale formelle, participe intégralement de la reterritorialisation. Cette reterritorialisation transfrontalière inclut-elle un processus de rescaling ? Après avoir étudié les limites territoriales des coopérations transfrontalières, nous tenterons de les replacer dans des contextes scalaires différents : du local, avec notamment les réformes territoriales françaises, au niveau européen, avec la macrorégion Alpes.

1. Redéfinition des limites territoriales des coopérations transfrontalières

Si le tracé des frontières entre les trois pays concernés, à savoir la France, l'Italie et la Suisse, est aujourd'hui relativement stable, le mouvement de délimitation est toujours en action. Il s'agit non plus de démarquer les limites entre les Etats mais celles des espaces de coopération. Délimiter fait intrinsèquement partie de la nature humaine. Pourtant le monde actuel est partagé entre une volonté de s'affranchir de toutes les limites matérielles ou immatérielles et un retour en force des limites que ce soit les frontières ou encore des barrières entre la sphère publique (professionnelle par exemple) et la sphère privée. Dans le cadre de cette reterritorialisation transfrontalière,

la frontière n'est plus un élément de séparation ; elle fait partie du décor au même titre que le relief auquel elle s'adosse généralement. La limite s'exprime au moment de définir les contours de la coopération, autrement dit de définir le périmètre du territoire sur lequel les actions transfrontalières et les compétences institutionnelles lorsqu'il existe une institution dotée de la personnalité juridique vont s'exercer. Pour autant, cette délimitation ne correspond pas toujours à la philosophie ni aux besoins de la coopération transfrontalière.

1.1 Recompositions territoriales transfrontalières

Les recompositions territoriales en cours sur les terrains sont directement dépendantes des grandes orientations des politiques d'aménagement territorial développées dans chaque Etat. En la matière, les trois Etats en présence présentent des différences fondamentales.

1.1.a Des logiques différentes dans les trois Etats

La France : la logique de territoire de projet

Les territoires de projet (Pays, PNR) se sont développés à partir des années 80, grâce à la volonté d'acteurs locaux (élus et membres de la société civile) qui ont été moteurs dans la construction d'un projet pour leur territoire. A la différence d'autres territoires (administratifs, politiques ou économiques) leur originalité réside dans la notion de projet. Ce projet de développement local implique de penser un territoire construit sur la base d'un territoire fonctionnel, avec une logique de développement endogène. Ce projet se développe sur la base de partenariats avec l'ensemble des acteurs locaux, ce qui implique la mise en œuvre d'une gouvernance adaptée. Le territoire de projet dans sa conception initiale possède un périmètre défini, car les acteurs sont liés par le projet à bâtir sur leur territoire. Le socle du projet est la majeure partie du temps un contrat ou une convention, qui vaut engagement entre les parties et a vocation à s'appliquer sur leur territoire de compétence. L'outil contractuel est utilisé à la fois pour marquer l'engagement des acteurs mais aussi formaliser les objectifs, les moyens engagés dans le cadre du projet.

Cette logique de territoire de projet fait partie intégrante de la décentralisation, qu'elle a accompagnée et mise en œuvre sur les territoires grâce aux transferts de pouvoirs et

surtout transferts de financements vers les échelons régionaux et locaux[342]. Les projets de territoire ont contribué à renforcer des échelons politico-administratifs locaux. Cependant leur multiplication a engendré une explosion du nombre de territoires nouveaux dont les périmètres se croisent et s'entrecroisent au risque de perdre de la visibilité. Martin Vanier (2005; 2008) propose le concept d'interterritorialité, pour défendre la nécessité d'articuler les différents territoires de vie des habitants, en inventant une nouvelle forme de territorialité pour pouvoir gérer cette complexité et répondre efficacement aux besoins des citoyens. Parallèlement cette interterritorialité fait la synthèse entre nécessité de maintenir des limites territoriales pour des questions de pouvoir et l'impérieuse volonté de s'en affranchir. *« L'interterritorialité a trouvé avec la très accueillante gouvernance le paradigme de son pouvoir : car si le gouvernement est la forme achevée du pouvoir territorialisé, alors la gouvernance est sans doute la condition du pouvoir interterritorialisé »* (Vanier 2005 op.cit).

Italie : de la planification territoriale à la gouvernance

La complexité du cas italien interroge tout spécialiste français de l'aménagement du territoire et le rend perplexe sur la possibilité même d'utiliser le terme « aménagement du territoire » tant les situations sont hétérogènes. L'Italie a connu de profondes transformations qui ont laissé comme trace de très grandes disparités territoriales (Rivière 2012). Outre la dichotomie connue entre le Nord et le Sud de l'Italie, il faut prendre en considération les spécificités régionales et surtout provinciales, car c'est à ce dernier échelon que l'aménagement territorial se joue. Aujourd'hui cette question est aussi à rapprocher de celle des réformes territoriales entreprises, ce qui ajoute un nouveau degré de complexité. Les chercheurs italiens ont observé un glissement de la planification territoriale[343] vers la gouvernance (Gavinelli et Molinari 2009) en vue de *« coordonner et intégrer les nombreux instruments*[344] *»*. Alors que la planification territoriale des années 1980 s'accompagnait d'une répartition claire des compétences avec l'aménagement du territoire (prévision des infrastructures et développement économique) qui revenait aux régions et l'urbanisme aux communes, la gouvernance brouille ces repères en incitant les différents niveaux à travailler ensemble. L'Italie met en œuvre un processus de rescaling accompagné par la mise en place d'une gouvernance multi-niveaux. Dans ce nouveau système, les métropoles et villes principales sont aux premières loges et jouent un rôle clé d'interface avec les autres

[342] Redistribution des financements au niveau local issus d'une contractualisation, par exemple : Plan Etat-Région, Région-Pays…

[343] La planification territoriale désigne à la fois la programmation et l'organisation de l'espace.

[344] Province, città metropolitane, unioni di comuni, comunità collinari, comunà montane.

échelons territoriaux. Les régions et les provinces, lorsqu'elles n'ont pas été supprimées tiennent les rênes de la planification territoriale avec les plans régionaux (PTR : Piano Territoriale Regionale) et les plans de coordination provinciaux (PTCP : Piano Territoriale di Coordiamento Provinciale) en suivant le cadre stratégique national (QSN : Quadro Strategico Nazionale). Le troisième niveau est celui de la commune. En Italie comme en France, la gouvernance et le brouillage des limites territoriales sont des caractéristiques actuelles des recompositions territoriales en cours.

Un projet de territoire suisse en 12 territoires d'action

Le Projet de territoire Suisse *« offre un cadre d'orientation et une aide à la décision pour le développement territorial futur en Suisse »*. Il s'agit du premier document stratégique portant sur le développement territorial à l'échelle du pays, conçu et soutenu à tous les niveaux de l'Etat[345], toutefois il n'est pas juridiquement contraignant. La Confédération, les cantons, les villes et les communes se sont mis d'accord sur des objectifs et stratégies. Ils reconnaissent la nécessité d'une réflexion et d'une planification menées en partenariat dans les territoires d'action. Ce projet propose une nouvelle régionalisation du pays avec la définition de douze territoires d'action (TdA)[346]. L'étude « Délimitation des territoires d'action » (Schuler et Dessemontet, 2016) *« n'entend pas tracer des limites inamovibles là où les espaces de transition sont fluctuants ».* Les espaces frontaliers sont intégrés dans ces territoires d'action aux limites floues. L'extension des territoires d'action vers les zones transfrontalières traduit une vision suisse très économique axée sur les centralités. La délimitation des territoires d'action est double avec la limite des aires principales qui correspond aux exigences des deux régions concernées, tandis que la délimitation de l'aire élargie offre la liberté de tenir compte uniquement de la vision de la région en expansion. Cette répartition stricte des compétences fait que le niveau fédéral par le biais de l'ARE ne peut que proposer son aide (expertise) aux cantons, villes et communes pour mettre en place des politiques publiques dans les territoires d'action. La gouvernance et la notion de « soft space » sont au cœur de cette nouvelle stratégie territoriale au sein de laquelle les territoires transfrontaliers ont toute leur place.

---

[345] Adopté en 2012 par le Conseil fédéral suisse, la Conférence des gouvernements cantonaux, la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, l'Union des villes suisses et l'Association des Communes Suisses.

[346] Douze territoires d'action : quatre reposant sur de grands centres urbains (Zurich, Bâle, Bassin lémanique, région de la ville fédérale), cinq reposant sur un réseau de villes moyennes et petites (Lucerne, Città Ticino, Arc jurassien, Aareland, Nord-Est de la Suisse), ainsi que trois territoires d'action de l'espace alpin (Gothard, Alpes occidentales, Alpes orientales).

L'Europe aménagiste ?

Le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) adopté en 1999 par les Etats membres et la Commission européenne est le premier document européen sur l'aménagement du territoire, mais il n'a pas de force contraignante. Sa portée et son applicabilité notamment sur la question de son influence sur les politiques et les actions d'aménagement du territoire à différentes échelles font débat dans le milieu scientifique (Santamaria 2009). Le SDEC est à la fois un outil d'orientation et de coordination des politiques publiques territoriales (Peyrony 2002), qui promeut une plus grande intégration des politiques de développement territorial par une coopération horizontale entre entités de même niveau et une coopération verticale mettant en jeu différentes échelles territoriales. L'une de ses trois grandes priorités est le développement polycentrique de l'Europe et le renforcement des partenariats entre les régions urbaines et rurales. Le projet de territoire suisse est sans doute celui qui répond le mieux à cet objectif parmi les trois Etats.
Sur le papier, la volonté aménagiste de l'Europe comme celle de la Confédération helvétique est restreinte. Cependant, l'attribution des fonds structuraux européens reste un puissant outil pour orienter les politiques régionales européennes au niveau des NUTS 2 (régions).

1.1.b Entre interterritorrialité et soft space

Plaidoyer pour l'interterritorialité

Les recompositions territoriales correspondent à un processus permanent de reterritorialisation des pouvoirs c'est-à-dire à la production de nouveaux cadres d'action publique (Vanier 2002; Vanier 2009). La recomposition est, selon Lajarge (2002), le produit d'une politique publique provenant d'un Etat central ou décentralisé, en réponse à l'évolution des cadres de l'action locale. Ces territoires sont, dans ce cas, des territoires politiques délimités par des limites administratives et juridiques. A côté des territoires politico-administratifs, les territoires d'actions et de projet se sont largement développés notamment sous l'impulsion de l'Union Européenne et en particulier de la politique de cohésion. Les politiques publiques ne sont plus uniquement le produit des Etats mais plutôt de la mise en œuvre d'une gouvernance multi-niveaux. Chaque niveau produit des documents cadres : l'UE produit des orientations stratégiques, que les Etats traduisent dans un cadre de référence stratégique national et enfin les Régions édictent des programmes opérationnels (Baudelle, Guy, et Mérenne-Schoumaker 2011). Ceci est bien entendu valable en transfrontalier avec les programmes Interreg. La logique top-down depuis l'Union européenne vers les territoires d'actions ou de projet est résumée par ce schéma ci-dessous. Les territoires d'actions peuvent devenir des territoires de projet lorsque les acteurs décident après plusieurs années de coopération d'élaborer ensemble un projet plus global sur un territoire. Le projet fédérateur se trouve au cœur du processus de recomposition territoriale (Dayez, Leloup, et Verger 2007).

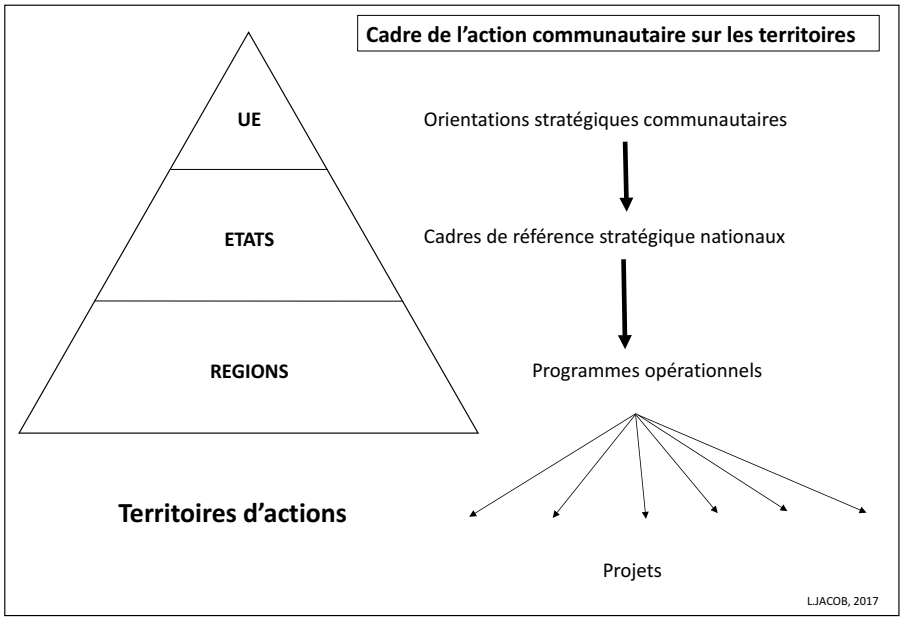


Figure 27 : Cadre de l'action communautaire sur les territoires

La composante politique du territoire prégnante dans l'analyse des recompositions territoriales transfrontalières ne doit pas, pour autant, éclipser la composante sociale. Di Méo (1998) l'exprime parfaitement, le territoire est le témoin d'une *« appropriation à la fois économique, idéologique et politique de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité ».* Le territoire politique n'est pas forcément le même que celui du politique, les limites ne coïncident pas forcément. Retaillé (1998; 2011) exprime très clairement l'idée d'assemblage de lieux vécus avec l'espace nomade dont il décrit le fonctionnement. En conclusion, il fait d'ailleurs un parallèle avec les sociétés « modernes » caractérisées par l'hyper-mobilité. Ce n'est pas le concept de nomadisme qui nous intéresse ici, quoique les espaces de vie aient tendance à s'agrandir en fonction des activités des habitants, mais celui d'assemblage des territoires politiques, fonctionnels, vécus, d'actions, de projet …

Ainsi Vanier (2013) parle d'émancipation interterritoriale pour décrire les logiques territoriales qui vont de pair avec la modernité et qui impliquent de reconnaître la pluralité des territoires de vie. L'interterritorialité serait signe d'émancipation et de liberté par son caractère transgressif de la limite. Mais comme l'auteur le reconnaît lui-même : *« les limites du territoire c'est de devoir toujours en avoir »*. En effet, la lecture du territoire s'inscrit toujours dans l'exclusivité du rapport pouvoir-territoire hérité du droit, qui a besoin de circonscrire un espace pour pouvoir s'appliquer ou faire appliquer un pouvoir. Le concept de « territoire multisitué » (Giraut 2014) désigne certains espaces sans continuité spatiale et dont la territorialité repose sur l'assemblage fonctionnel de plusieurs lieux et permet de considérer la complexité territoriale découlant de la production de nouveaux territoires. Ce concept dépasse la proposition de territoire réseau de Deleuze connue sous le nom de « rhizome » (Deleuze et

Guattari 2013) et la liant avec la notion de discontinuité territoriale. Dans notre cas, c'est davantage la discontinuité qui nous intéressent que le réseau.

En France comme en Italie, les réformes territoriales sont menées avec l'idée de mettre fin à ce qu'on nomme communément le *« millefeuille territorial »*. L'objectif visé est celui d'une meilleure efficacité de l'action publique territoriale par la coordination, l'articulation et l'assemblage des territoires, mais aussi la suppression pure et simple d'échelons (les provinces dans certaines régions italiennes et les départements ont failli disparaître avant l'adoption de la fusion de régions en France). Cette volonté simplificatrice des Etats vise une meilleure efficacité, la réduction des coûts et semble-t-il aussi une visibilité et une lisibilité accrue pour les citoyens. Ce dernier argument n'est sans doute pas le plus efficient, en effet, l'intensité des réformes françaises ces dernières années n'a probablement pas aidé les citoyens à y voir plus clair dans l'organisation complexe du territoire français. En outre, ces réformes territoriales se sont accompagnées de redécoupages des cartes électorales, dans un souci de rééquilibrage, qui ont remis en cause la représentation des territoires ruraux faiblement peuplés au profit des métropoles. La représentativité des citoyens est améliorée au détriment de celle des territoires. Il s'agit là d'un choix politique, qui aura inévitablement des conséquences à long terme. Les phénomènes de métropolisation en cours dans les deux pays provoquent un éloignement des instances décisionnelles par rapport au citoyen et contribuent à recréer une nouvelle centralité au niveau régional. Malgré ces réformes récentes, l'interterritorialité reste en embuscade (Béhar, Estèbe, et Vanier 2014). Les auteurs parlent d'*« interterritorialité du dedans »* pour concevoir des politiques publiques en fonction des besoins de circulants-usagers qui ne résident pas sur le territoire, tout en prenant en compte les besoins des habitants-électeurs eux-mêmes « pris en charge » également par les services d'autres territoires. Cette notion d'interterritorialité permettant de prendre en considération le dépassement continu de la limite territoriale, qui ne correspond plus ni aux modes de vie, ni aux modes d'action publique, ni même à la gouvernance territoriale d'aujourd'hui. Mais elle ne fait pas le lien avec la gouvernance contrairement au concept anglo-saxon de « soft space » qui a émergé à la fin des années 2000 au niveau européen.

L'ère du soft space ?

Au cours des vingt à trente dernières années, l'Europe a vu se développer, sous son impulsion, des espaces de gouvernance multi-niveaux protéiformes, c'est à dire ne correspondant pas à des territoires formels, institutionnels de gouvernement et surtout dont les limites changent au cours du temps. Le choix des mots est précis, je l'ai énoncé en introduction, le terme de gouvernement ne peut être employé ici, parce que les pouvoirs liés ne sont pas précisément définis, pas plus que le territoire d'expression de ceux-ci ni même les détenteurs. Il s'agit bien de gouvernance multi-niveaux qui s'exerce sur des espaces nouveaux. Ces espaces aux limites non fixes et à la gouvernance complexe basés de nombreux partenariats ont d'abord été décrits dans un cadre régional (Allen et Cochrane 2007).

La distinction entre la gouvernance formelle et informelle se traduit spatialement par une différenciation entre « *hard and soft spaces* » (Allmendinger et Haughton 2007). Les deux auteurs définissent et distinguent les deux notions de la façon suivante : *« Hard spaces are the formal, visible arenas and processes, often statutory and open to democratic processes and local political influence fuzzy boundaries. » « 'Soft spaces' are the fluid areas between such formal processes where implementation through bargaining, flexibility, discretion and interpretation dominate ».* Ils sont encore plus précis dans leur récent ouvrage consacré au concept (Allmendinger, Haughton, Knieling, et Othengrafen 2015) avec cette phrase : *« We use the term 'soft spaces' in this book to refer to the emergence of new, non-statutory or informal planning spaces or processes .»* Les mots-clés sont énoncés, la définition n'est plus *a contrario* comme précédemment où ils se référaient au *hard space* pour définir le *soft space*. Ces nouveaux espaces géographiques existent indépendamment des territoires politiques, ils les dépassent. Par conséquent, les acteurs qui les « gouvernent » ou les « dirigent »[347] ne sont pas soumis au processus électif. On est donc bien dans la gouvernance pure et non dans le gouvernement. Ils insistent sur la diversité des acteurs prenant part à la gouvernance : élus, représentants de la société civile et des différents secteurs concernés par le processus.

Les *soft spaces*, territoires non institutionnels et informels s'inscrivent nécessairement dans des relations avec les territoires formels *hard spaces* (Allmendinger et Haughton 2009). Les auteurs justifient le *soft space* par trois procédures : le dépassement de l'Etat-nation, le néolibéralisme et la compétitivité locale et les processus de planification territoriale accompagnés d'une gouvernance territoriale. Ils soulèvent des tensions de plus en plus grandes entre le territoire de l'État-nation et les objectifs supranationaux de cohésion territoriale de l'Union européenne engendrés par l'élaboration de politiques stratégiques. (Allmendinger, Haughton, Knieling, et Othengrafen 2015 op.cit.)[348]. L'exemple des macrorégions européennes (Allmendinger, Chilla, et Sielker 2014) est pris pour illustrer l'émergence d'une nouvelle forme de planification territoriale basée sur des formes territoriales « malléables » et surtout aux limites « floues » ou *fuzzy boundaries* selon l'expression anglaise (Heley 2013). Ces territoires sont initialement non-institutionnels et informels, certains s'engagent dans des processus d'institutionnalisation alors que d'autres conservent ces deux caractéristiques. L'institutionnalisation semble à priori, comme je l'ai démontré précédemment, incompatible avec le *soft spaces* et un territoire non délimité. Pourtant, elle l'est de moins en moins, parce que la

[347] Le choix de la terminologie en français est mal aisé, les anglophones utilisent le terme « governance bodies », simple et efficace.

[348] Dans le texte : « rescaling of the nation state, neoliberalism and competitive localism, post-political planning processes and territorial governance ».

gouvernance informelle multi-niveaux côtoie la gouvernance formelle institutionnelle dans ces *soft spaces*.

Le concept de *soft spaces* est aussi utilisé en transfrontalier pour décrire diverses situations de coopération dans lesquelles le territoire n'est pas strictement limité et évolue au fil de la coopération (Geppert 2015; Walsh, Jacuniak-Suda, et Knieling 2015). Il semble parfaitement convenir pour analyser les observations faites sur les deux terrains de recherche.

Cette distinction entre *hard* et *soft space* n'est pas sans rappeler celle entre soft et hard law.

1.1.c Le tournant spatial du droit

Le droit produit indéniablement du ou des territoires. Cependant, les modes de production ont évolué ; la loi n'est plus la source première des nouveaux territoires. La voie contractuelle est de plus en plus utilisée. Une nouvelle source se développe en parallèle : celle du *soft law*.

Le soft law

Le *soft law*, littéralement droit mou en français, désigne *a contrario*, le droit dont les obligations qui en découlent ne sont juridiquement pas sanctionnées. Ce droit « souple », « flexible » ou encore « gazeux » ne fait pas partie de la tradition juridique française issue du droit romain, mais il est admis contrairement au droit de common law dont il fait partie intégrante. Le terme est apparu dès 1930 en droit international, pour contourner la difficulté majeure de parvenir à l'élaboration d'un droit dur. Dans le cadre de l'Union européenne, le recours au *soft law* est un choix adopté pour faciliter le fonctionnement des institutions, sa place est croissante dans de nombreuses politiques européennes. Ce *soft law*, au niveau européen prend la forme d'actes programmatoires ou préparatoires (livres verts ou blancs.., avis, recommandation) adoptés par les différentes institutions au cours du processus d'élaboration des politiques publiques (Sadeleer (De) 2013).

L'autorégulation ou la corégulation font partie du *soft law* qui est quasiment une méthode de gouvernance (Peters et Pagotto 2006). Par exemple, les normes techniques prises en application de directives le sont selon des modalités de droit mou. En France, le droit souple s'est aussi fortement développé tant dans le domaine privé que public par le biais de chartes, de recommandations, de normes techniques, de référentiels de bonnes pratiques, de contrats-types, ou encore de codes de bonne conduite. Un courant doctrinal, développé depuis les années 90, défend un nouveau « paradigme » de la normativité, en rupture avec l'approche traditionnelle héritée de Kelsen caractérisant le droit par la contrainte.

En 2013, le Conseil d'Etat français prend position sur des évolutions qui se font jour depuis plusieurs années dans un rapport intitulé *« Le droit souple »*. Il commence par ces mots : *« Le droit souple puisse être l'oxygénation du droit et favoriser sa respiration dans les interstices du corset parfois un peu trop serré des sources traditionnelles de la règle »*. Le Conseil d'Etat définit le droit souple par trois conditions cumulatives :

- il a pour objet de modifier ou d'orienter les comportements de ses destinataires en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion ;
- il ne crée pas par lui-même de droits ou d'obligations pour ses destinataires ;
- il présente, par son contenu et son mode d'élaboration, un degré de formalisation et de structuration qui s'apparente aux règles de droit.

Les fonctions du droit souple sont : la substitution au droit dur, l'accompagnement du droit dur (précisions techniques par exemple), mieux répondre aux mutations sociétales émergentes, être une alternative pérenne au droit dur.

Bien utilisé, le droit souple peut contribuer à la lutte contre l'inflation normative tout en offrant une adaptabilité de la norme. Il est cependant décrié par une partie de la doctrine, qui pointe le risque d'utilisation du droit souple pour contourner les obligations du droit dur, ce qui serait la source d'une certaine insécurité juridique. Pour d'autres, le droit souple s'assimile à un contournement démocratique, puisqu'il n'est pas élaboré en suivant le processus classique d'édiction des normes législatives. La sécurité juridique est l'argument de poids dans le système juridique français. Par deux décisions récentes, le Conseil d'Etat accepte de juger des recours en annulation contre des actes de droit souple, à certaines conditions. Ces arrêts ont permis de clarifier l'opposabilité du droit souple. De tels actes n'étaient jusqu'alors pas susceptibles de recours juridictionnels dès lors qu'ils n'ont aucun effet juridique. (CE, 21 mars 2016, *Société Fairvesta International GMBH et autres* ; CE, 21 mars 2016, *Société NC Numericable*).

Pour ce qui concerne nos coopérations transfrontalières, il s'agit des différentes chartes (Chartes européennes du tourisme durable), des plans d'actions pour AMM et pour l'EMB du Schéma de Développement Durable ou encore de la Stratégie d'avenir. Les PIT entrent eux aussi dans cette catégorie, puisqu'ils ont posé un cadre d'action limité dans le temps et dans l'espace au financement des projets de coopération transfrontalière. A l'échelon européen, des programmes Interreg font partie intégrante du *soft law*, puisqu'ils définissent un cadre sans pour autant avoir de valeur contraignante, ni de portée juridique reconnue.

Soft law versus soft space

Le droit réalise un tournant spatial[349] par un changement de rapport à l'espace et au territoire. Initialement, le droit s'inscrivait dans l'espace essentiellement par son application matérielle. Le droit national s'applique sur le territoire national limité par des frontières, sauf exceptions réglées par le droit international public ou privé.

Progressivement, la situation se retourne et c'est le territoire qui marque le droit. Le droit doit suivre et accompagner les mouvements de dé-re-territorialisation, qui tendent à faire bouger les limites territoriales fixées par le droit. La prise en compte de l'espace social et politique devient incontournable dans la définition de nouveaux territoires et se heurte aux échelons politico-administratifs traditionnels. Le droit dur accompagne, par voie contractuelle, les mouvements de reterritorialisation, c'est le cas des GECT par exemple. C'est davantage le *soft law* qui est à l'origine des *soft spaces*. Quelle différence entre une Convention de GECT, une Charte de Parc national et une Charte de jumelage ou encore la Stratégie de l'Espace Mont-Blanc ou un PIT ? Certains relèvent du droit dur (la Convention de GECT, la Charte de PN), les autres du droit souple. Peut-on dire que les territoires créés dans le cadre du droit dur c'est-à-dire dans le cadre de la loi, sont des « territoires durs » et ceux créés par le droit souple relèvent du *soft space* ? Non ce serait réducteur et surtout cela ne correspondrait pas à la définition posée du *soft space*. Disons en revanche, qu'il existe une présomption simple lorsque le territoire découle du cadre juridique souple et que celle-ci peut être renversée en apportant des éléments contraires de preuve. Cependant, la doctrine et la jurisprudence françaises évoluent sous l'influence du droit européen.

Pour être plus clair, prenons plusieurs exemples : la Charte du PN définit deux périmètres (la zone cœur et la zone d'adhésion) où s'appliquent deux réglementations différentes, la loi prévoit cette possibilité. Les limites du territoire sont strictes. En revanche pour le GECT, la convention prévoit de soumettre l'institution au droit du siège, cela ne signifie pas pour autant que tout le territoire du GECT y sera soumis également. Les limites du territoire du GECT ne sont pas si strictes puisqu'elles se réfèrent aux limites des membres qui peuvent évoluer. Dans les faits, la coopération transfrontalière dépasse ces limites, d'où l'idée de l'émergence d'un *soft space* à côté du territoire formel. Dans le cas de l'Espace Mont-Blanc, un Schéma de Développement durable et une Stratégie Mont-Blanc ont été adoptés. Ils doivent théoriquement s'appliquer sur le territoire de l'Espace Mont-Blanc. Cependant celui-ci

[349] En référence au terme employé par l'historien Torre, TORRE A., 2008, Un « tournant spatial » en histoire ?, Ann. Hist. Sci. Soc., 21 novembre 2008, vol. 63e année, n°5, p. 1127-1144, et par le géographe Lévy, LEVY J., 2000, Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde, Paris, Belin, 400 p.

n'est pas délimité clairement. Ces actes ne sont théoriquement pas opposables, cela signifie qu'a priori les citoyens ne pourraient pas s'en prévaloir devant un juge ou réclamer leur application sur le territoire de l'Espace Mont-Blanc.

Les coopérations transfrontalières Alpi Marittime-Mercantour et Espace Mont-Blanc sont de bons exemples de *soft spaces* couplés à du *soft law*. En effet, les espaces de coopération sont mouvants en fonction des projets et des programmations, malgré des limites théoriques inscrites pour l'une dans la Convention et les Statuts du GECT. L'étude des projets Interreg (cf chapitre 3) a montré que les porteurs de projets étaient situés au-delà des limites théoriques des espaces de coopération, ceci démontre bien un besoin de souplesse mais aussi que les limites sont de plus en plus floues.

1.2 Incohérences territoriales pour la coopération Alpi Marittime-Mercantour

Dans son périmètre strictement réduit aux deux parcs, la coopération transfrontalière Alpi Marittime-Mercantour ne couvre qu'une zone d'environ 35 km, soit une très petite partie de la frontière commune. Ce périmètre très restreint ne concerne que des zones protégées strictement en Italie. La coopération transfrontalière s'est très largement développée au-delà des limites des deux parcs et ce malgré les difficultés internes au Parc national du Mercantour.

1.2.a Incohérence territoriale interne au PNM

En 2013, le Parc national du Mercantour adopte sa Charte, huit communes la refusent et sortent de l'aire optimale d'adhésion (ancienne zone périphérique). Elles ne sont membres que pour la partie communale située en zone cœur qui est protégée par décret ministériel. Sur ces huit communes cinq (La Brigue, Meyronnes, Saint-Etienne-de-Tinée, Isola, Tende) sont frontalières (cf Carte 5 du chapitre 1 : Etat des adhésions à la Charte du Parc constaté par arrêté préfectoral du 12 août 2013), ce qui interroge sur la capacité du parc du Mercantour à s'imposer comme l'acteur incontournable de la coopération transfrontalière. En 2015, elles avaient de nouveau la possibilité d'adhérer ; seule Tende a rejoint le Parc. Le fait que Tende ait rejoint l'aire d'adhésion n'est pas une surprise, bien au contraire. En effet, le maire a très clairement expliqué, en entretien, les raisons de la non-adhésion de sa commune en 2013 et a affirmé son intention d'adhérer. Tende comme les sept autres communes abrite un grand nombre d'opposants au parc, des chasseurs notamment, qui avaient menacé de ne pas le réélire et avaient perturbé une réunion du conseil municipal. A titre personnel, il se disait favorable au parc et surtout totalement favorable à la coopération transfrontalière qu'il développe en direct avec le maire de la commune voisine de Limone sur des questions de dialyse (création d'un centre de dialyse commun) par exemple ou encore de gestion

de la route Monesi. Les maires de Limone et de Tende avaient même réfléchi à la création d'un GECT[350] pour gérer cette route. L'ancien maire d'Uvernet-Fours a pris le risque de signer la Charte et n'a pas été réélu, mais il affirme l'avoir fait en connaissance de cause et parce qu'il était convaincu de l'intérêt pour sa commune notamment pour son avenir et son développement touristique. D'autres maires en revanche, comme celui de Saint-Dalmas-le-Selvage étaient fermement opposés au parc et conservent une rancune tenace à son encontre, au point de renoncer volontairement (et en le revendiquant en entretien) à des aides financières et à l'expertise du parc auprès de leur commune. Le maire de Tende n'était pas dans cette optique, pour preuve le siège du GECT a été placé à Tende alors même que la commune n'était plus théoriquement incluse dans le périmètre pour la partie hors cœur de parc.

Il est légitime de se poser la question des liens que le parc du Mercantour va entretenir avec ces « communes frondeuses », notamment pour le volet transfrontalier. Pour ce qui est des espaces protégés strictement rien ne change, le parc poursuit ses missions de conservation et de préservation. En revanche, exclura-t-il ces communes des projets transfrontaliers de développement économique et touristique ? Cette exclusion sera-t-elle complète, partielle ? Les communes pourraient ne plus être des partenaires directs, mais bénéficier indirectement des fruits des projets qui seront menés sur leur territoire, par le biais de partenaires privés par exemple. Une exclusion complète semble improbable, car le Parc est une institution placée sous la direction directe du Ministère de l'environnement. Il représente donc l'Etat, qui ne peut se retirer d'un territoire. D'ailleurs, le parc a maintenu sa présence à Tende avec la Maison du Parc national du Mercantour. Il en est de même à Barcelonnette, commune qui demande son adhésion au parc depuis plusieurs années. Barcelonnette n'a pas le même profil que les autres communes, raison pour laquelle elle a sans doute été exclue du premier zonage. En effet, Barcelonnette est une petite ville de presque 2700 habitants, c'est aussi une sous-préfecture des Alpes de Haute-Provence.

Du point de vue des actions transfrontalières, le parc dépassera probablement son propre périmètre pour mener des projets et des actions transfrontalières dans les communes frontalières, qui ne sont pas en mesure de porter de tels projets. Elles ne disposent pas des ressources en personnel pour le faire. Le maire actuel de Barcelonnette et son prédécesseur l'ont affirmé, leur commune n'a pas la possibilité de porter un projet transfrontalier même si elles en avaient la volonté. L'assistance du Parc est une nécessité. La carte 10 présentée dans le chapitre 3 « partenariats projets

[350] GECT « TERRITOIRE DES COMMUNES : COMMUNE DE BRIGA ALTA (I), COMMUNE DE LIMONE PIEMONTE (I), COMMUNE DE TRIORA (I), PROVINCE D'IMPERIA (I) EN RELATION AU TERRITOIRE DE LA COMMUNE DE TRIORA, COMMUNE DE TENDE (F), COMMUNE DE LA BRIGUE (F). » J'ai eu accès au projet de convention et de statuts pour ce GECT.

sélectionnés sur le terrain Alpi Marittime-Mercantour », montre bien que ces communes ne sont pas porteuses de projets Alcotra. Ceci est bien entendu une sélection de projets, mais elle donne toute de même une tendance. La commune de Jausiers s'y est essayée mais son projet de maison franco-italienne n'a pas abouti, justement parce qu'il n'a pas reçu le soutien du parc du Mercantour. La commune et en particulier son maire, ainsi que de nombreuses personnes parties prenantes sont restées amères et portent une rancœur tenace vis-à-vis du parc, qui ne les a pas soutenues dans leur projet.

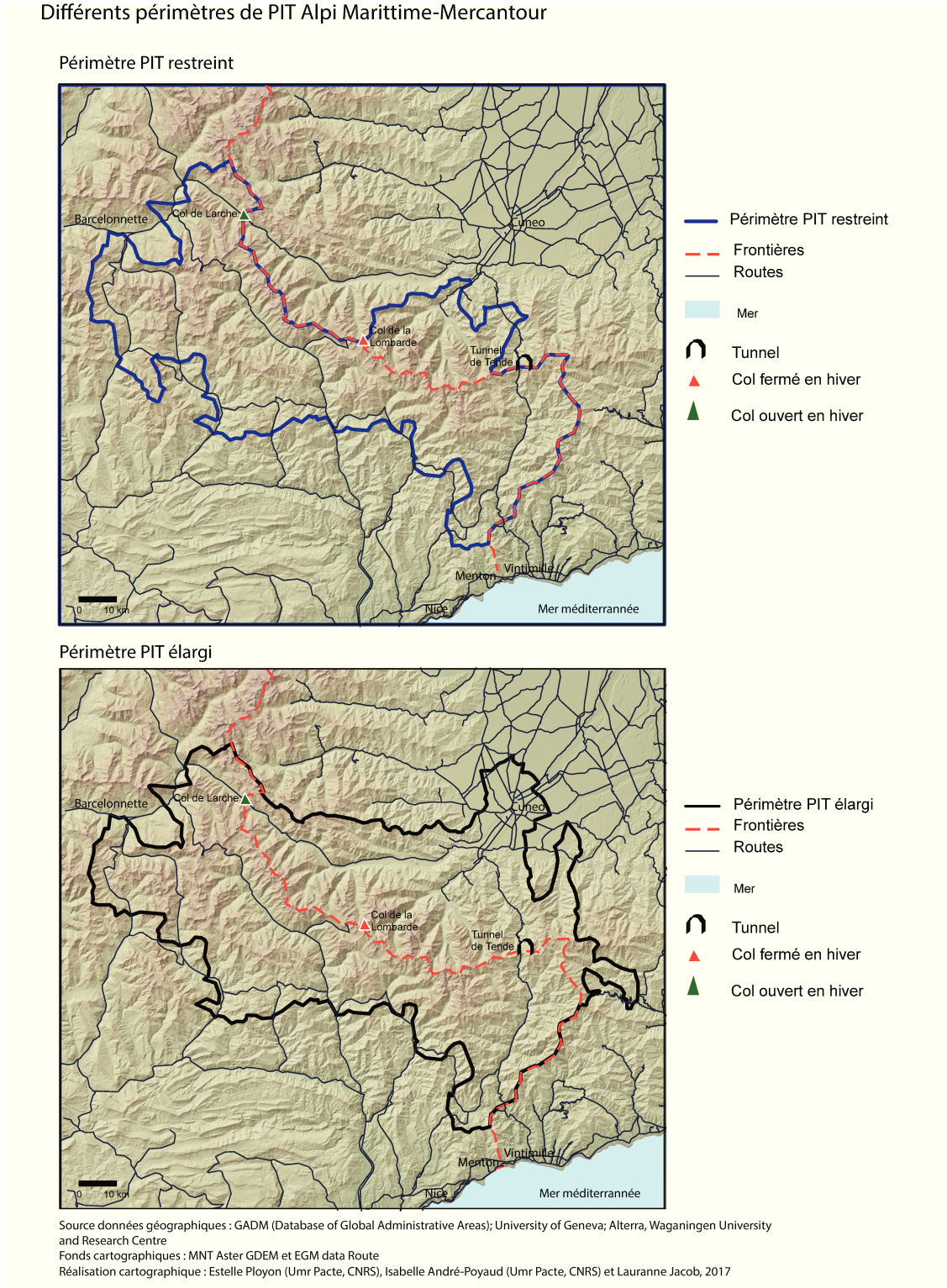
En pratique, l'équipe du parc a dès après les élections municipales de 2014 rencontré les nouveaux élus, afin d'expliquer ses missions et surtout tenter de désamorcer des conflits potentiels avec les maires opposés au parc. L'expertise du parc en matière transfrontalière est soit perçue comme une opportunité pour développer des projets avec les communes voisines, soit comme une immixtion supplémentaire de l'Etat dans les affaires communales, qui suscite de la méfiance voire une certaine défiance.
Les communes des Alpes de Haute-Provence non adhérentes (Jausiers et Meyronnes) auxquelles s'ajoute Barcelonnette sont très en demande d'expertise et d'ingénierie transfrontalière, malgré une image du Parc écornée. Leur rapport à la frontière est différent par rapport aux communes des Alpes Maritimes, en particulier (Saint-Dalmas-le Selvage, Saint-Etienne-de-Tinée, Isola). Celui des communes de la Brigue et de Fontan se rapproche des deux premières haute-alpines. La proximité avec l'Italie du fait de la présence d'un point de passage routier est déterminante pour le maintien des relations transfrontalières et la volonté de les développer. L'accessibilité y est directe et rapide. La frontière n'est normalement pas une coupure. Cependant, depuis 2015, la frontière est fermée dans la Roya, des contrôles systématiques sont réalisés soit à la frontière soit sur la route en direction de Nice. Les trois autres communes frontalières n'ont qu'un accès pédestre à l'Italie, elles sont isolées en fond de vallée et sont peu peuplées (143 habitants pour Saint-Dalmas-le-Selvage), ce sont des communes supports de stations de ski familiale en majorité.

1.2.b Elargissement progressif de l'espace de coopération transfrontalière

Le périmètre de la coopération transfrontalière Alpi Marittime-Mercantour est à géométrie variable. On note cependant un élargissement de la zone de coopération autour de la frontière. Initialement centrée sur l'espace protégé le long de la frontière commune, la coopération s'est étendue sur le versant italien aux communes dont le territoire n'est pas protégé dans la vallée Stura et dans la continuité vers Cuneo. Sur le versant français, la coopération s'est aussi étendue aux communes jouxtant la zone cœur, en zone d'adhésion. Cette évolution est liée au PIT et a été rendue possible par l'élargissement des champs d'intervention des parcs en dehors du cadre strict de la protection et de la conservation. Les cartes de liens entre les partenaires des projets Alcotra (9, 19, 11 et 12) présentées dans le chapitre 3 montrent bien cet élargissement

par rapport à la localisation des porteurs de projet. En revanche, elles ne permettent pas de savoir où sont réalisées les actions. Dans le cadre du PIT, les actions sont réalisées dans les communes des parcs ou immédiatement à proximité de celles-ci.

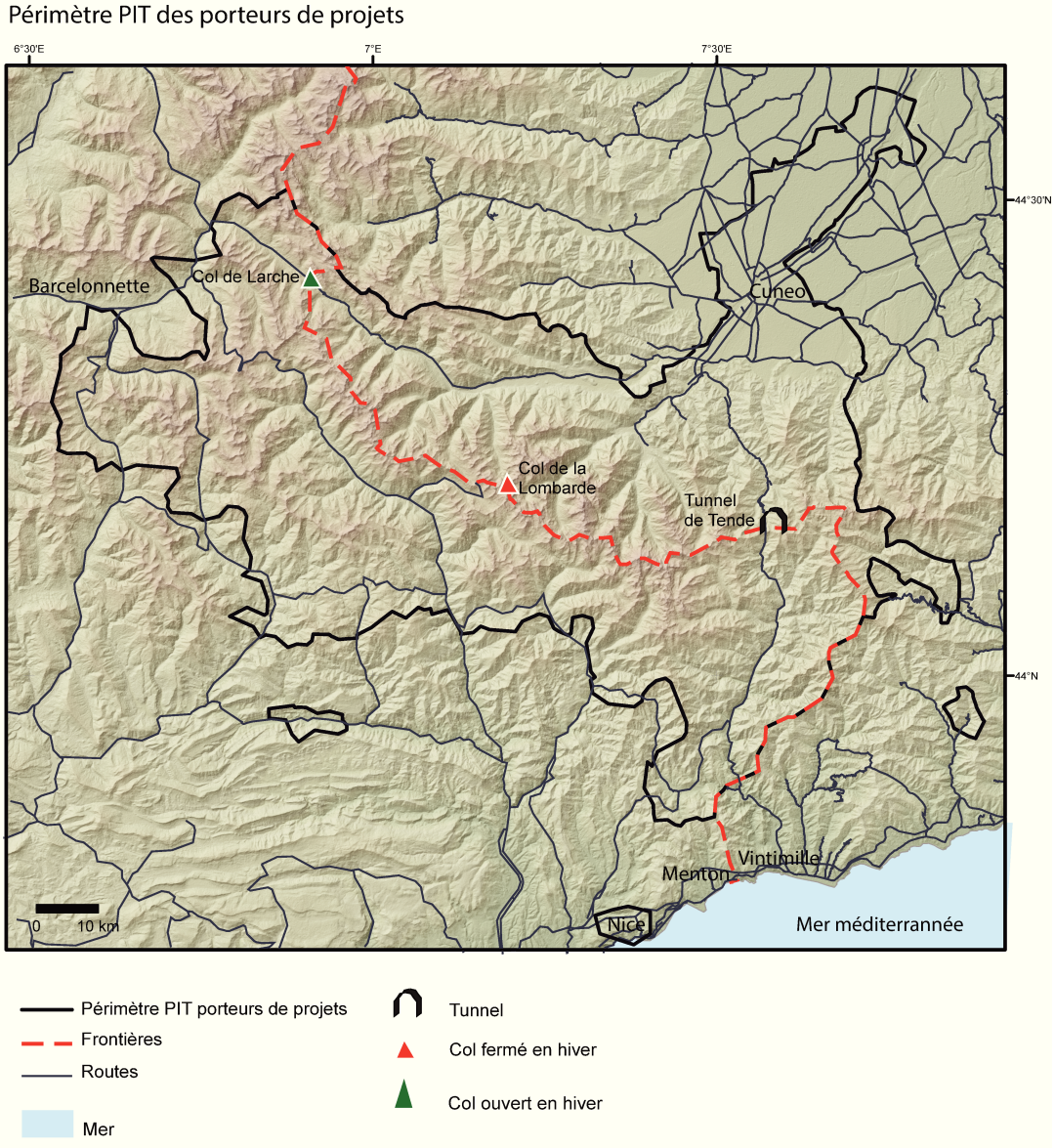
Les cartes ci-dessous présentent trois périmètres différents de coopération transfrontalière institutionnelle. Elles ne montrent pas les coopérations locales entre deux communes, comme celles entre Tende et Limone par exemple. Elles mettent aussi en évidence, un territoire extrêmement contraint, en particulier pour la partie française du massif avec une très faible accessibilité du fait des vallées. Entre la France et l'Italie, il n'y a que deux points de passage : au nord le col de Larche ou de la Maddalena et au sud le tunnel de Tende qui est actuellement en travaux pour permettre de fluidifier le trafic avec un passage dans les deux sens en lieu et place d'un alternat. La route a aussi été aménagée pour la circulation des camions. Un deuxième col (col de la Lombarde) est accessible uniquement l'été, mais il s'agit davantage d'un col touristique. Le percement d'un tunnel dit du Mercantour n'est absolument plus d'actualité.



Carte 14 : Différents périmètres d'action de la coopération transfrontalière AMM

Le premier périmètre représenté (périmètre PIT restreint) est un périmètre quasi-fictif car il correspond en réalité au périmètre des deux parcs accolés. Ce périmètre ne correspond pas à la réalité du périmètre dans lequel les actions sont menées. Le second périmètre (périmètre PIT élargi) correspond déjà plus à la réalité, il tient compte de la localisation des actions réalisées pendant le PIT. La carte ci-dessous a été réalisée en fonction de la localisation des porteurs de projet. Le périmètre s'étend à

l'agglomération de Cuneo en Italie et comprend Nice en France, villes qui abritent plusieurs porteurs de projets (cf carte 10, chapitre 3).
Ces cartes ne sont pas très précises, elles n'ont pas été établies ni validées par la coopération transfrontalière elle-même. La coopération ne dispose pas de carte représentant les différents périmètres d'action, cependant les acteurs ont tout à fait conscience d'agir à différents périmètres. Les cartes ont donc été établies en fonction des informations recueillies en entretien, mais aussi dans la documentation des projets et de communication.



Source données géographiques : GADM (Database of Global Administrative Areas); University of Geneva; Alterra, Waganingen University and Research Centre
Fonds cartographiques : MNT Aster GDEM et EGM data Route
Réalisation cartographique : Estelle Ployon (Umr Pacte, CNRS), Isabelle André-Poyaud (Umr Pacte, CNRS) et Lauranne Jacob, 2017

Carte 15 : Périmètre PIT des porteurs de projet

Le GECT « Parc européen / Parco europeo Alpi Marittime Mercantour » a comme mission de « promouvoir l'inscription d'un bien commun au Parco naturale Alpi Marittime et au Parc national du Mercantour sur la liste du Patrimoine Mondial de

l'Humanité sous l'égide de l'Unesco ». Le projet déposé au comité français de l'IUCN comprend une description du bien. « La proposition de délimitation actuelle du bien a été arrêtée en croisant les zones d'intérêt géologique et les aires d'intérêt écologique afin de proposer un territoire où se concentrent tous les attributs qui contribuent à en exprimer la valeur universelle exceptionnelle ». L'ensemble du territoire proposé bénéficie donc du statut de protection d'un Parc ou d'une zone Natura 2000, il inclut le Parc national du Mercantour, le Parco naturale Apli Marittime, le Parco naturale del Marguareis, le Parco delle Alpi Liguri, les aires Natura 2 000 gérées par la Province d'Imperia. Le bien s'étend sur une superficie de 128 458,12 ha[351]. Ce périmètre couvre intégralement la frontière de la partie la plus méridionale jusqu'à l'extrémité nord du parc du Mercantour. Le périmètre s'étend jusqu'à la côte et inclut la principauté de Monaco, ce qui n'est pas anodin dans la mesure où le Gouvernement Princier de Monaco a renouvelé son soutien auprès du Groupement Européen de Coopération Territoriale. Ce soutien est ancien puisqu'il remonte à la création du Parc du Mercantour.

Ce projet de classement propose une nouvelle délimitation pour une nouvelle collaboration transfrontalière, puisqu'il s'agit d'un bien transfrontalier. Cette échelle plus vaste, bien que reposant sur un argument géologique semble plus cohérant que ceux jusqu'ici présentés. Ce périmètre pourrait être considéré comme l'aire d'influence du GECT. Pour être parfaitement réaliste, il faudrait inclure les villes de Cuneo et de Nice dont on sait qu'elles jouent un rôle essentiel, l'une parce qu'elle est le siège du parc du Mercantour, l'autre parce qu'elle est la commune centrale de l'aire urbaine à laquelle appartiennent les communes italiennes incluses dans le périmètre de coopération.

L'avantage d'une aire de coopération transfrontalière vaste avec un périmètre plus ou moins fixe permet de moduler facilement la coopération en fonction des thématiques, de la localisation des partenaires. La coopération transfrontalière n'est pas limitée aux communes frontalières, le programme Alcotra est ouvert à la Région Autonome Vallée d'Aoste, les Provinces de Turin, Cuneo et Imperia, ainsi que les Départements de Savoie, Haute-Savoie, des Hautes-Alpes, des Alpes de Haute-Provence et des Alpes Maritimes. Les élargissements successifs démontrent bien la nécessité de ne pas cloisonner la coopération transfrontalière, y compris institutionnelle, à un territoire restreint fixe. Une coopération limitée territorialement est justifiée lorsqu'elle est aussi limitée d'un point de vue sectoriel ou thématique, par exemple pour traiter une question précise comme la gestion d'un bassin versant, la gestion d'un hôpital. Cet

[351] Je ne suis pas parvenue à me faire communiquer une carte de bonne qualité présentant le périmètre du bien. Le dossier est paraît-il confidentiel, or un dossier de présentation comprenant une carte m'a été communiqué. Cette carte n'est pas d'assez bonne qualité pour être reproduite ici.

élargissement n'est sans doute pas voulu ou très conscient surtout du côté du Parc national du Mercantour dont la compétence est restreinte territorialement, il reflète le besoin de faire intervenir d'autres partenaires dans une gouvernance plus ouverte. La gouvernance telle que prévue par les statuts du GECT est très fermée, or comme il a été démontré les enjeux dépassent largement les deux institutions du parc. L'élargissement du périmètre de coopération ne peut se réaliser effectivement sans la mise en œuvre d'une gouvernance à minima informelle multi-niveau et multi-sectorielle, comme ce fut le cas avec la gouvernance du PIT.

1.3 L'Espace Mont-Blanc : une coopération à géométrie variable

Cette géométrie variable s'inscrit parfaitement dans la dynamique du *soft space* développée précédemment. Dès l'origine, l'EMB a laissé la porte ouverte aux communes qui le souhaitaient pour rejoindre la coopération transfrontalière. Le territoire a varié en fonction des intérêts de chacune sans forcément que le tracé évolue sur la carte formelle de présentation de l'EMB. En 2001, une nouvelle carte faisant état des « adhésions » est élaborée, elle inclut les communes susceptibles d'adhérer. L'emploi du terme « adhésion » fait écho à la terminologie des parcs nationaux, alors même que l'EMB s'est créé contre un projet de parc. Une décennie plus tard, la question du territoire s'est à nouveau posée à l'occasion des réflexions sur un futur GECT. J'ai donc posé la question du périmètre de coopération aux différents acteurs de la coopération. Les réponses suivent des logiques propres et conduisent à des visions différenciées particulièrement intéressantes en fonction du positionnement d'un côté ou de l'autre de la frontière. Ce clivage sur la question des limites territoriales reflète une réelle différence dans la façon de coopérer et aussi sur les thématiques de coopération.

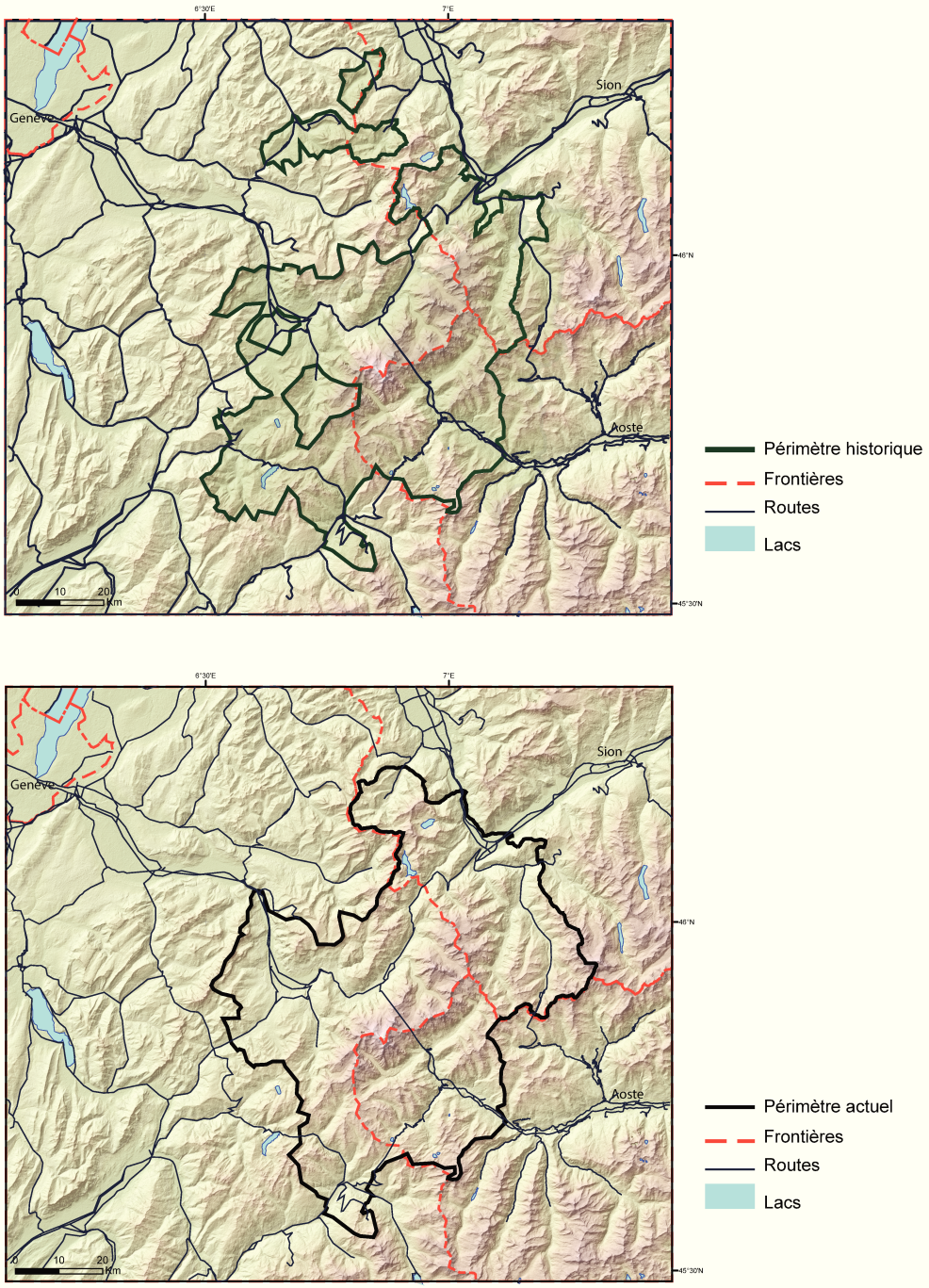
1.3.b Pas d'homogénéité dans la coopération sur le territoire de l'EMB

Le périmètre de coopération de l'Espace Mont-Blanc a évolué depuis sa création. Des communes qui avaient initialement refusé d'en faire partie l'ont rejoint, comme par exemple les Contamines-Montjoie, commune frontalière française mais sans accès routier à l'Italie et dont les 2/3 de son territoire sont classés en réserve naturelle, d'où sa méfiance initiale à l'égard de l'EMB. D'autres communes notamment françaises et suisses ont rejoint l'Espace Mont-Blanc dans les dix années suivant sa création (cf carte 3 ci-dessous). L'élargissement du périmètre est concentrique par rapport au massif du Mont-Blanc, initialement visé par la demande de protection. Il est intéressant de noter que le périmètre inclut, en 2001, les communes de Martigny et de Sallanches qui sont des villes dotées d'industrie. Leur profil socio-économique n'est donc pas le même que celui des communes au pied du Mont-Blanc qui sont tournées vers le

tourisme. Un premier pas vers une complémentarité territoriale entre les communes du haut et les communes des vallées en France et en Suisse, est franchi.

La carte ci-dessous présente un périmètre historique morcelé qui sera progressivement consolidé et deviendra plus cohérent.

Périmètres historique et actuel de l'Espace Mont-Blanc



Source données géographiques : GADM (Database of Global Administrative Areas); University of Geneva; Alterra, Waganingen University and Research Centre
Fonds cartographiques : MNT Aster GDEM et EGM data Route
Réalisation cartographique : Isabelle André-Poyaud (Umr Pacte, CNRS), Estelle Ployon (Umr Pacte, CNRS) et Lauranne Jacob, 2017

Carte 16 : Périmètres historique et actuel de l'EMB

Dès la création de l'Espace Mont-Blanc, les communes françaises pourtant éloignées géographiquement du massif du Mont-Blanc ont été incluses, au sud : Bourg-Saint-Maurice, Hauteluce et Beaufort, au nord : Châtel, les Gets et Morzine. La commune de Bourg Saint-Maurice est frontalière de l'Italie et possède un accès routier par le col du petit Saint-Bernard fermé l'hiver. Cette commune réitère régulièrement sa volonté de suivre les actions de l'Espace Mont-Blanc malgré la distance. En revanche, l'inclusion du domaine skiable transfrontalier des Portes du soleil au projet initial est plus curieux et ne m'a pas été réellement justifiée autrement que par une implication personnelle de certains acteurs locaux[352], d'autant que leur participation et leur implication est très faible. La seule justification est celle de la présence des élus initialement dans le projet, car la 4e rencontre tripartite des Ministres de l'environnement, qui a vu naître la Conférence Transfrontalière Mont-Blanc s'est tenue à Champéry (Suisse), le 25 octobre 1991. Les acteurs locaux avec qui j'ai été en contact, se sont dit intéressés par les actions de l'EMB, mais comme le reconnaît Serge Tuaz, secrétaire de l'EMB pendant une vingtaine d'années : *« ils sont dans l'Espace Mont-Blanc mais l'Espace Mont-Blanc ne s'en n'est pas occupé depuis longtemps. Ils ont des projets transfrontaliers, ils affichent l'Espace Mont-Blanc mais on n'est pas assez à leurs côtés »*. Cette coopération entre les communes suisses et françaises concernant leur domaine skiable est ancienne et très intéressante. L'offre de ski commune puis l'offre estivale est construite de façon commune allant même à proposer un forfait commun en élaborant une clé de répartition des bénéfices en fonction des passages aux remontées mécaniques. La promotion de la destination Portes de Soleil pourrait être un exemple à suivre pour l'EMB. Cette coopération s'opère complétement en dehors du cadre de l'EMB et est réalisée entre les différents opérateurs privés et publics. Ils ont aussi développé, en transfrontalier, des projets très concrets comme par exemple une laiterie transfrontalière.

Sur un modèle différent, une société anonyme de droit suisse « Vallée du Trient-Vallorcine » a été créée en 2011 pour promouvoir et développer le tourisme dans la Vallée du Trient. Cette société regroupe les quatre communes suisses de Vernayaz, Salvan, Finhaut, Trient, la commune française de Vallorcine ainsi que l'entreprise suisse de transport TMR. Une brochure a été éditée pour la saison 2012. L'EMB, initialement étrangère au processus a son logo apposé sur les brochures suivantes et sur le site internet[353]. Il s'agit d'une initiative transfrontalière réalisée au sein du périmètre

[352] Cette coopération entre les domaines skiables des deux Chablais a marqué les esprits à l'époque. C'était et cela reste un bel exemple de coopération transfrontalière. Cet exemple a même prouvé aux deux Chablais suisses (Valaisans et Vaudois) que s'il était possible de coopérer au-delà d'une frontière nationale, une coopération inter-cantonale était aussi envisageable. Les Portes du Soleil marquent véritablement la naissance d'une région Chablais d'abord suisse puis transfrontalière nommée « 3 Chablais » (informations recueillies auprès de Georges Mariétan).

[353] http://www.valleedutrient-vallorcine.com (dernière consultation en février 2017)

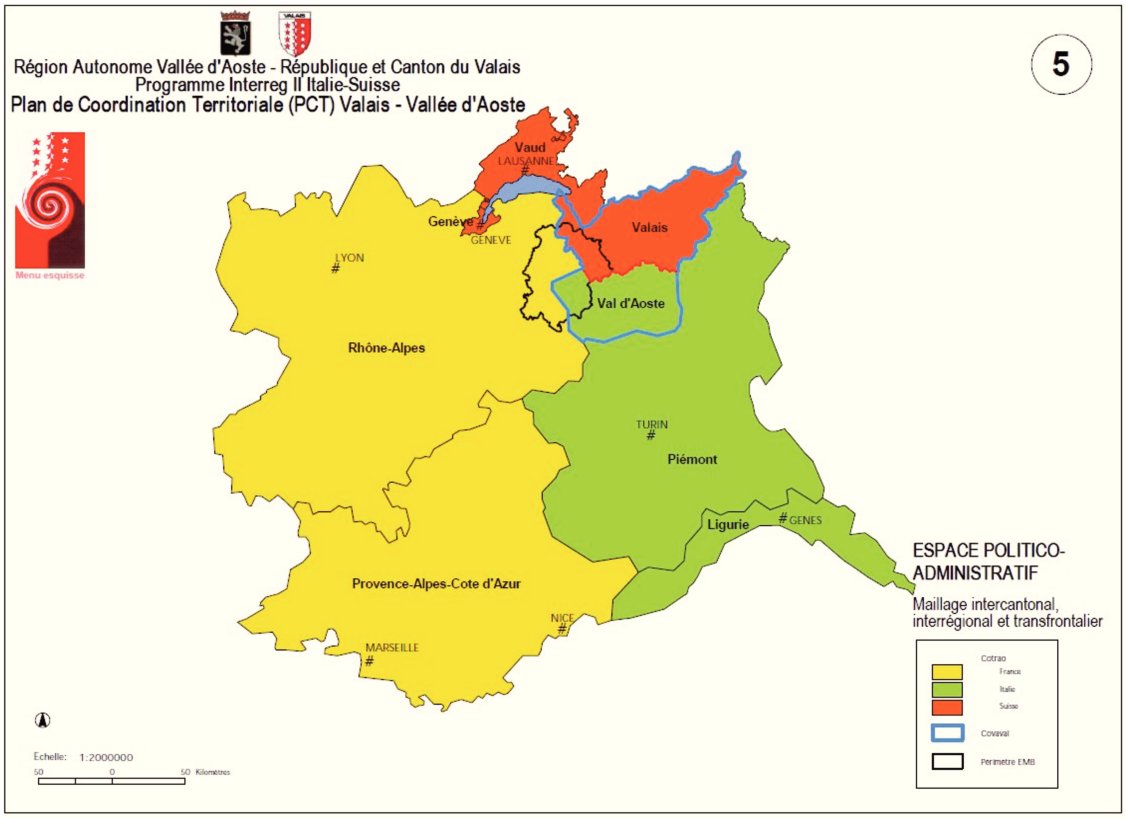
de l'EMB mais en dehors de son cadre. L'Espace Mont-Blanc entend jouer un rôle fort mais n'est pas toujours à l'initiative des actions transfrontalières menées sur son territoire. Dans le premier exemple et contrairement au second, l'EMB n'a jamais entendu jouer un rôle particulier et n'a jamais apposé son logo. Dès lors, on peut s'interroger sur la présence de ces communes qui à l'origine n'étaient pas directement dans la continuité du territoire.

D'autres coopérations transfrontalières, binationales, privilégiées existent en dehors du cadre formel de l'Espace Mont-Blanc. On peut citer Chamonix et Courmayeur pour l'organisation des piolets d'or. Dès lors, quelle est la place, le rôle de l'Espace Mont-Blanc ? L'institution doit-elle avoir un droit de regard ? Probablement non, puisque cela fonctionne et va dans le sens de plus de relations transfrontalières. En revanche, elle se doit de rester attentive à ce qui se fait pour partager les expériences, les bonnes pratiques et répondre à d'éventuelles demandes d'expertises, de soutien.

Le « Conseil-Vallée-Valais » (CoVa-Val)

Le Valais et la Région Autonome de Vallée d'Aoste ont conclu une convention de coopération et de concertation transfrontalière en application de la Convention-cadre de Madrid, le 22 mai 1990 à Aoste. Cette convention porte sur des domaines très larges : infrastructures d'intérêts commun (le tunnel transfrontalier Grand Saint-Bernard et le col du même nom sont en particulier concerné) ; transport et communication, aménagement du territoire et environnement ; économie et tourisme ; population frontalière et questions sociales ; culture, éducation et formation professionnelle. La convention prévoit la création d'un conseil de concertation dénommé « Conseil-Vallée-Valais » (CoVa-Val) et de six groupes de travail. Les comptes rendus du Conseil, qui se réunit deux fois par an, mentionnent systématiquement en préambule les activités de la CTMB. Un Plan de coordination territoriale (PCT)[354] entre le Valais et la Vallée d'Aoste a été adopté dans le cadre d'Interreg II Italie-Suisse (1994-1999) et mis en œuvre lors de la programmation suivante. L'Espace concerné est vaste et inclut les communes concernées par l'Espace Mont-Blanc (cf carte ci-dessous, le périmètre du PCT est en bleu et celui de l'EMB en noir).

[354] Le document fourni par l'administration du Valais n'est pas daté, tout comme le document en ligne ne comporte pas la date de signature du document en ligne (http://www.regione.vda.it/territorio/territorio/pianificazione_territoriale/archivio/pct/convention_f.asp consulté en février 2017)



Carte 17: Périmètre du Plan de coordination territoriale Valais-Vallée d'Aoste (source : esquisse 5 du PCT)

Cette coopération transfrontalière très active jusqu'au milieu des années 2000, le CoVa-Val ne se réunit plus depuis 2009 essentiellement à cause d'un manque de motivation provenant du Président de la RAVA mais aussi du Canton du Valais. Pour autant les thématiques de coopération restent toujours très pertinentes aujourd'hui. D'où une proposition qui revient régulièrement à la fois en Suisse et en Italie d'intégrer la commune de Bagnes en Suisse et les communes de la Valpelline (communauté de montagne du Grand-Combin) en Italie à l'Espace Mont-Blanc. Ces communes sont en continuité du périmètre de l'Espace Mont-Blanc et possèdent déjà une expérience de coopération et sont demandeuses. Cela garantirait selon les personnes interrogées une cohérence territoriale avec un passage routier[355] entre la Suisse et l'Italie. Cela permettrait de faire le pendant entre le Val de Bagnes et le « côté valdotain » selon l'expression employée. La commune suisse de Bagnes n'est pas dans le périmètre de l'EMB mais celle-ci est pourtant très impliquée et demande explicitement à en faire partie. Elle est par exemple à l'origine du « combat des Reines » de l'Espace Mont-Blanc. Il s'agit d'une tradition ancienne de combat de

[355] Double passage avec le col du Grand Saint-Bernard (fermé en hiver) et le tunnel du Grand Saint-Bernard.

vaches d'Hérens, qui participe au folklore et ressuscite aussi des traditions oubliées en France, mais bien vivantes en Suisse. Les matchs de Reine de l'EMB sont devenus, en quelques années, un évènement transfrontalier et fédérateur qui tourne sur les trois versants du Mont-Blanc.

Cette possibilité d'extension est relativement partagée y compris sur le versant français, en revanche j'ai relevé une dissonance sur le discours territorial entre les acteurs des trois versants.

1.3.b Dissonances dans la vision territoriale de l'EMB

Deux positions et donc deux types de discours émergent sur la question du devenir territorial de l'Espace Mont-Blanc. Certains acteurs se prononcent en faveur d'un territoire restreint aux communes situées autour du Mont-Blanc et qui manifestent une réelle volonté de coopération. Les autres au contraire prônent un élargissement du territoire afin d'avoir une meilleure cohérence et une plus grande intégration thématique. Ces deux positions diamétralement opposées correspondent à deux visions différentes de la coopération transfrontalière qui n'ont pas forcément eu l'occasion d'être débattues ouvertement, ou peut-être à l'occasion de réunions informelles, de discussions informelles interpersonnelles. Elles apparaissent relativement clairement dans mes entretiens menés auprès des maires et des techniciens de la coopération.

Cependant, ces visions sont très personnelles et il est difficile d'élaborer une classification dans laquelle on pourrait rattacher un point de vue à un versant du Mont-Blanc par exemple ou encore à une typologie d'acteurs (élus ou techniciens). En revanche, en s'intéressant aux personnes elles-mêmes, il est possible d'esquisser une distinction mais elle n'est le reflet que d'une légère tendance, donc discutable et peu exploitable de manière rigoureuse et scientifique. Les acteurs historiques auraient une tendance à préférer ne pas élargir le périmètre de coopération, voire à le restreindre aux membres actifs et volontaires qui partagent cette même volonté de faire en commun. Cependant, d'autres acteurs « moins anciens » dans la coopération partagent aussi cet avis. Une inconnue trouble tout de même l'analyse, il me semble que les personnes interrogées n'ont pas toutes une idée exacte du périmètre actuel de l'Espace Mont-Blanc. En effet, la carte générale de présentation (cf carte 6 présentée dans le chapitre 1: Zone d'étude de l'Espace Mont-Blanc) n'est pas précise, la présentation du territoire sur le site internet de l'EMB[356] renvoie à l'observatoire du Mont-Blanc[357] qui

[356] http://www.espace-mont-blanc.com/territoire (consulté pour la dernière fois en mars 2017)

présente une information guère plus explicite, surtout pour les personnes peu habituées à utiliser un système d'information géographique. Sauf à connaître les limites précises de chacune des communes, il est difficile de connaître exactement le périmètre actuel de l'Espace Mont-Blanc. Je me suis moi-même longuement interrogée sur les périmètres historique, actuel et futur pour produire des cartes afin de pouvoir les visualiser correctement.

Périmètre restreint

La formule « périmètre restreint » cache plusieurs périmètres pouvant correspondre soit au cœur de massif, c'est-à-dire la haute montagne et les communes au pied du massif, soit au périmètre initial de coopération, avec des ajustements dépendant de la volonté de coopérer des communes. Globalement, il s'agit de resserrer le périmètre autour des communes du Mont-Blanc, sur ce qui était le cœur initial de la coopération transfrontalière. Ce périmètre est justifié par ses défenseurs par une meilleure lisibilité interne (au sein même de la coopération transfrontalière) et externe (vis-à-vis de l'extérieur). Il permettrait de prévenir un risque de dilution des thématiques et actions en se concentrant sur les activités identifiées. Il serait gage d'une meilleure efficacité et cohérence.

L'idée de proposer l'adhésion aux communes partageant des objectifs communs et une volonté de faire ensemble n'est pas nouvelle, cependant cette volonté est parfois changeante en fonction des élus, des majorités aux affaires. La restriction du périmètre coïncide aussi avec une restriction des thématiques, certainement concentrées autour de l'environnement et du développement durable (thématiques initiales), mais aussi avec une diminution des moyens financiers puisque les possibilités sont plus limitées pour développer des projets. Un tel périmètre exclurait des réflexions plus globales donc moins sectorielles et surtout plus intégrées territorialement. Il ne permettrait pas à l'Espace Mont-Blanc de s'engager vers des thématiques telles que la formation professionnelle, l'innovation en misant sur la recherche appliquée et les industries basées à Martigny ou Sallanches.

L'argument avancé contre un périmètre élargi, par les partisans d'un périmètre restreint est la perte de pouvoir dans les instances de gouvernance. La perte de contrôle sur les grandes orientations est avancée comme un argument pour rester entre-soi. Ces mêmes personnes défendent l'idée d'une gouvernance informelle sur le modèle de la conférence des maires qui a été mise en place au moment de l'élaboration du plan de gestion de massif en 2012.

---

[357] http://geonavsct.partout.it/geonavigateuremb/ (consulté pour la dernière fois en mars 2017)

Cette proposition semble relativement précaire puisqu'elle dépend entièrement de la bonne volonté des élus engagés dans le processus de coopération, qui peuvent donc à tout moment suspendre leur participation et donc porter atteinte au processus de coopération. Un changement de majorité dans une commune ou à la RAVA pourrait remettre en cause la coopération transfrontalière. Le Canton du Valais est beaucoup moins exposé à cela, mais n'est pas non plus à l'abri d'une volte-face du pouvoir cantonal.

Périmètre élargi

Une autre partie des acteurs souhaite un élargissement du périmètre de l'Espace Mont-Blanc notamment du côté du Grand Combin pour répondre aux enjeux du Saint-Bernard et de la Valpelline. En effet, les limites de l'EMB ne sont pas cohérentes sur le versant italien qui n'est pas intégré contrairement aux communes suisses. En outre, les relations entre les deux versants italien et suisse sont très anciennes. Il s'agirait seulement d'apporter à ces communes un soutien pour maintenir des liens. L'ensemble des acteurs interrogés sur ce point en vallée d'Aoste est favorable à cet élargissement, tout comme les valaisans.

Certaines personnes envisagent même une possibilité d'intervention sur les périphéries de l'EMB, du côté du Grand Paradis tout en précisant que ce n'est pas la même identité qu'au Mont-Blanc, mais cela pourrait aider à combler un manque de coopération entre les deux versants français et italien de la frontière. La question de l'adhésion des communes françaises du Haut-Giffre se pose aussi afin d'obtenir une continuité territoriale jusqu'aux Portes du Soleil.

Un périmètre élargi permettrait d'améliorer la cohérence territoriale de l'Espace Mont-Blanc. L'objectif visé est celui de mener les politiques publiques à une échelle territoriale cohérente. Ce périmètre donnerait aussi la possibilité de développer des collaborations ponctuelles d'opportunité entre plusieurs communes comme cela existe déjà. Cette coopération plus informelle coexisterait à côté d'une coopération formelle forte et mieux organisée et dont le fonctionnement serait clairement affiché. Cette option semble davantage correspondre à l'évolution de la coopération transfrontalière de sa création plutôt qu'à la première qui ressemble peu ou prou à un repli de la coopération, d'autres diront un recentrage de la coopération.

Le choix d'un périmètre élargi pourrait être aussi combiné avec un *« recentrage »* sur un *« noyau dur »* qui conventionnerait avec les *« parties marginales de l'EMB »*. Cette solution d'entre-deux est intéressante puisqu'elle ménage les uns et les autres en faisant la synthèse des propositions.

1.3.c Proposition de territoire de coopération « mouvant » pour l'Espace-Mont-Blanc

Trois catégories de communes

Les entretiens avec les différents édiles des communes de l'Espace Mont-Blanc m'ont conduit à classer les communes en trois catégories : les communes très impliquées dans la coopération transfrontalière, à l'opposée celles qui ne le sont pas du tout ou très peu et entre les deux, celles qui participent en fonction de leur intérêt. Il ne s'agit pas ici de distribuer des bons points ni de pointer du doigt ou blâmer les communes en retrait, mais davantage d'expliquer les raisons des positionnements.

Les communes très impliquées dans la coopération transfrontalière sont sans surprise des communes directement frontalières et possédant un accès direct au pays voisin. Pour ces communes, la coopération transfrontalière est évidente, elle va de soi. Ces communes sont aussi généralement très dynamiques dans la coopération intercommunale. Cette expérience leur permet à l'échelle transfrontalière d'occuper une place de leader dans les projets, d'être force de proposition, d'animation pour les groupes de travail. On peut citer par exemple les communes de Chamonix, Vallorcine, La Salle, Finhaut, Orsières, Salvan ou de Bagnes même si cette dernière n'est pas dans le périmètre.

A l'inverse, certaines communes contactées n'ont pas donné suite à mes demandes d'entretiens, ce qui est un signe révélateur. La commune de Passy a organisé un rendez-vous avec le maire, qui n'avait strictement rien à me dire sur la coopération transfrontalière. Sa commune est pourtant théoriquement au cœur de la coopération transfrontalière, puisqu'elle apparaît comme porteuse de projets (cf carte 12 chapitre 3: zoom sur les partenariats institutionnels de l'Espace Mont-Blanc). En fait, l'ancien syndicat intercommunal Espace Mont-Blanc puis la communauté de communes du Pays du Mont-Blanc a son siège à Passy. En Suisse, Sembrancher et Vernayaz ne sont pas du tout intéressées par la démarche transfrontalière d'après plusieurs techniciens. La commune de Liddes, par exemple n'est pas impliquée mais le président de la commune m'a reçu et m'a exprimé son intérêt personnel pour la démarche ainsi que ses difficultés pour être informés sur la coopération.

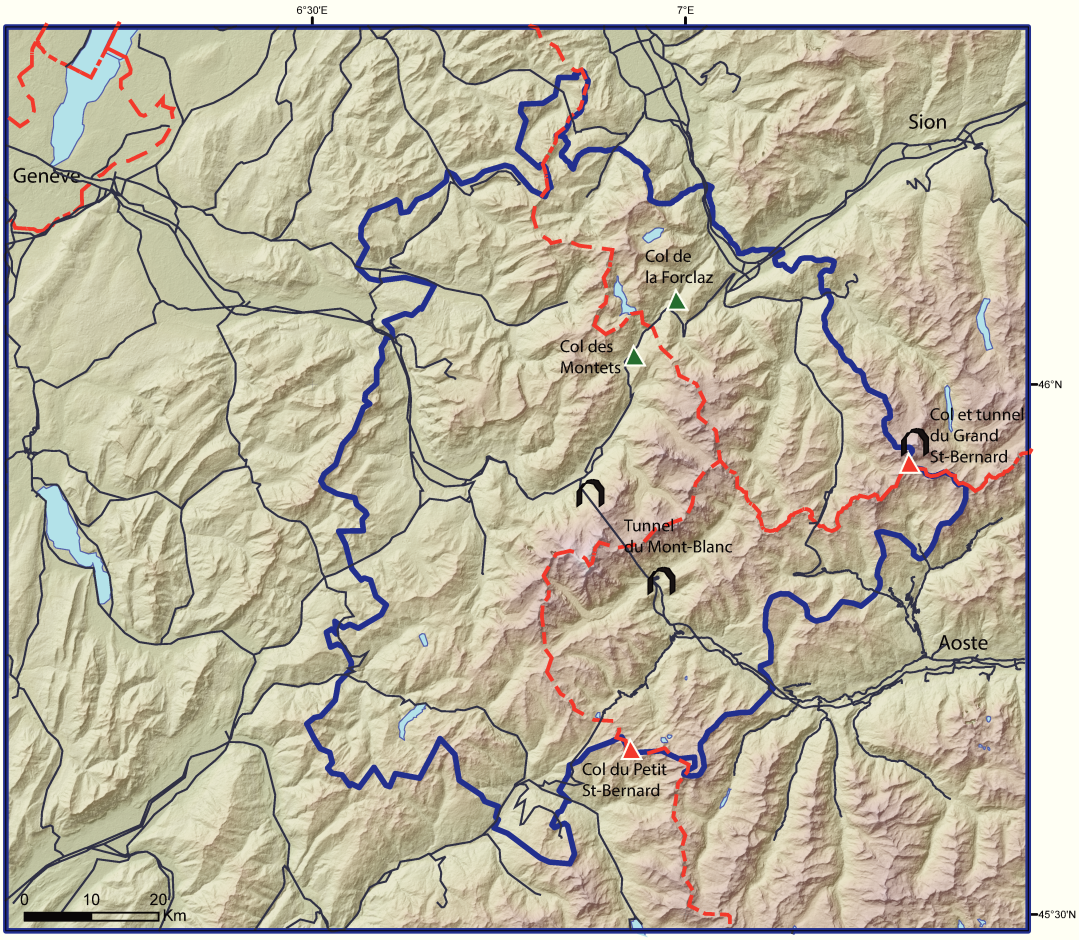
Sur le versant Italien, les communes sont toutes impliquées par la force des choses, parce qu'elles ne sont que cinq en Vallée d'Aoste et que l'assessorat de l'environnement a réparti équitablement les projets entre elles. Certaines sont plus impliquées que d'autres dans les projets. Une grande majorité des communes se situent entre-deux. Ces communes ne sont généralement pas situées à proximité de la frontière ou sont frontalières mais n'ont pas d'accès routier. Les élus ne sont pas forcément tous intéressés par la démarche transfrontalière mais ont compris que la coopération pouvait être un levier pour mobiliser des fonds européens, pour développer des projets sur leur commune. Certains le sont réellement mais uniquement concernant certaines thématiques sur lesquelles ils souhaitent s'engager. Le positionnement du maire de

Saint-Gervais, Jean-Marc Peillex est très significatif. Il est tour à tour très intéressé lorsqu'il s'agit de protection de l'environnement, de gestion des refuges d'altitude, mais aussi extrêmement critique sur la démarche de l'Espace Mont-Blanc. Mais assurément, il suit les développements de la CTMB en tant que membre, sans toutefois prendre la parole lorsqu'elle lui est offerte. D'une certaine façon, il revendique son positionnement entre-deux.
Ce positionnement d'une majorité de communes laisse entrevoir une possibilité de développer une coopération transfrontalière à plusieurs vitesses et surtout à plusieurs échelles, plutôt que d'imposer un cadre rigide potentiellement contre-productif.

Périmètre d'adhésion large et coopération à la carte

La carte ci-dessous est une proposition de périmètre large pour la coopération Espace Mont-Blanc. Le tracé au nord est incertain tout comme la coopération, faut-il inclure la coopération des portes du soleil ?

Périmètre élargi proposé l'Espace Mont-Blanc



Source données géographiques : GADM (Database of Global Administrative Areas); University of Geneva; Alterra, Waganingen University and Research Centre
Fonds cartographiques : MNT Aster GDEM et EGM data Route
Réalisation cartographique : Isabelle André-Poyaud (Umr Pacte, CNRS), Estelle Ployon (Umr Pacte, CNRS) et Lauranne Jacob, 2017

Carte 18 : Proposition de périmètre pour l'EMB

L'idée persiste dans l'esprit des acteurs qu'il est nécessaire d'avoir des limites définies pour faire territoire, pour être un territoire : *« il faut des limites sinon on n'est plus dans un territoire »*[358]. Or, ces limites actuellement ne sont pas réellement partagées et

[358] Nicolas Evrard dans un entretien en mai 2013.

connues de tous et cela ne semble pas les questionner outre mesure. Si l'affirmation est vraie juridiquement, l'est-elle toujours du point de vue des politiques publiques ?
Ma proposition[359] pour l'Espace Mont-Blanc serait celle d'un périmètre large, non restrictif, c'est-à-dire ouvert à une possibilité d'évolution dans le temps. Ce périmètre comprendrait à minima les deux élargissements proposés dans la Vapelline et le Haut Giffre et maintiendrait le périmètre actuel. La coopération pourrait, comme l'imagine Nicolas Evrard, reposer sur une dynamique concentrique, avec un *« centre historique qui donne le tempo et une périphérie qui s'accroche »* ou plutôt qui se raccroche au moment opportun pour elle en fonction des thématiques et des projets. Cette organisation souple et sans limite stricte permet une articulation ville-montagne nécessaire pour aborder et traiter de nouvelles thématiques telles que la santé, la formation, ou encore les transports. Ces thématiques sont évidemment celles qui seront développées dans les 10 à 15 prochaines années.

Ce cadre permet aussi de ne pas complètement inverser la marge, c'est-à-dire de ne pas reporter la marge, autrefois située à la frontière, au-delà des limites de l'Espace Mont-Blanc. Cette centralité place la frontière au cœur du processus, ce qui semble logique et en fait une ressource différente par rapport aux autres coopérations transfrontalières plus « traditionnelles », puisque la coopération transfrontalière ne s'est pas développée sur le même socle. Dans l'Espace Mont-Blanc, point de continuité urbaine, les flux de travailleurs frontaliers sont négligeables, mais les passages pour les loisirs sportifs se développent notamment du fait d'une meilleure promotion transfrontalière. Cependant l'offre de transport est encore insuffisante et peu coordonnée (pas de centrale de mobilité, peu d'interconnexion, faible report multi-modal). Cette question dépasse largement les compétences communales, impliquent l'appui sur le versant français de l'Assemblée de Pays de Savoie et/ou de la Région.

Cette conception d'un *soft space* est parfaitement compatible avec la création d'un GECT Espace Mont-Blanc. En effet, j'avais préconisé, lors de ma mission, de créer un GECT sur le fondement d'un territoire large incluant, dans la mesure du possible, les communes de la Valpelline, des Portes du Soleil et du Haut Giffre, car il est plus simple pour les communes de faire partie de la dynamique à l'origine plutôt que de tenter de « prendre le train en marche ». D'un point de vue juridique, l'extension à de nouveaux membres ou la redéfinition du territoire ne sont pas prévues, ce qui implique une modification des statuts et donc un processus complexe.

[359] Ma position a légèrement évolué depuis mon stage (2011). A cette époque, ma conception du territoire limitée strictement restreignait considérablement les possibilités. Etudier la question sous un angle géographique a fait considérablement évoluer mon point de vue et mon analyse est aujourd'hui différente.

La conception d'un *soft space* va de pair avec une gouvernance adaptée. J'avais proposé de conserver la CTMB et d'élargir sa composition afin de permettre une meilleure représentation des communes. La Conférence pourrait coexister à côté d'une assemblée composée des représentants des membres. Ne pas remplacer la CTMB par l'Assemblée, obligatoire dans le cadre du règlement GECT, me semble impératif dans la mesure où les membres ne sont pas forcément les communes, mais des intercommunalités, ou des niveaux supérieurs qui adhèrent pour leur compte. Laisser une place formelle à l'échelon communal me semble fondamental, car l'informalité tend à exclure ceux qui ne se manifestent par soit désintérêt ce qui est rare, soit par manque d'information sur les actualités transfrontalières. Plusieurs élus m'ont fait part dans les entretiens d'un manque d'information sur les activités de l'EMB et en particulier des décisions prises en CTMB. Les associations de protection de l'environnement, pourtant observatrices à la CTMB, font ce même grief. En effet, les comptes rendus de CTMB ne sont pas publics et l'information ne circule pas ou mal auprès des communes non représentées à la CTMB, ce qui contribue indirectement et progressivement à leur retrait de la coopération.

L'Espace Mont-Blanc se trouve depuis quelques années à un tournant de son histoire. Au moment, où la coopération pourrait enfin accéder à l'institutionnalisation juridique grâce au GECT, elle fait face à des questions politiques qui lui imposent de réfléchir à son devenir territorial mais aussi politique. Le dilemme est majeur, il s'agit de franchir un pas décisif pour l'avenir ou alors risquer de s'enfermer dans une coopération routinière et même régresser. Les principaux protagonistes ont fait le choix de « calmer le jeu », de prendre du recul et de se concentrer sur l'élaboration de la nouvelle programmation Interreg plutôt que de franchir le pas vers la création d'un GECT. Depuis 2010, connaissant les acteurs et continuant à les côtoyer après ma mission, je me suis demandée si le GECT était la bonne solution pour ce territoire, si l'outil était fait pour une coopération montagnarde aux limites mouvantes, s'il pouvait s'adapter à la situation. Avec le recul, on peut dire que le GECT est avant tout ce que l'on décide d'en faire. L'outil juridique est très souple et peut s'accommoder à une coopération complexe comme celle de l'EMB.

Les études actuelles des espaces transfrontaliers tendent à décrire, sans forcément utiliser le terme, des espaces aux limites de moins en moins définies et donc de plus en plus floues ou mobiles, parce que les thématiques traitées ne peuvent plus être strictement circonscrites à un territoire au sens où juristes et géographes l'entendaient jusqu'alors. Les coopérations transfrontalières s'insèrent aussi dans des territoires de coopération territoriale à différentes échelles et pourraient éventuellement subir sur le long terme les conséquences de réorganisations territoriales. A l'inverse, elles sont aussi parfois au cœur de grands projets territoriaux comme les classements UNESCO.

2. Coopérations transfrontalières et recomposition territoriale

Si pour la majorité des acteurs, l'enjeu n'est pas formalisé ni exprimé consciemment, une minorité réfléchit sur le sujet et pose clairement la question de l'emboitement des échelles avec la question suivante : quels liens avec l'euro-région AlpMed ou avec la macro-région Alpes ? Les recompositions territoriales françaises et italiennes ont elles aussi des répercussions sur la coopération transfrontalière. J'illustrerai ce point avec l'exemple du département français des Alpes Maritimes, très révélateur et presque caricatural de la réforme.

2.1 Réformes territoriales et projets UNESCO

L'Italie comme la France ont connu de grandes réformes territoriales susceptibles d'impacter grandement les relations ville-montagne et donc par répercussion la coopération transfrontalière montagnarde. Les projets de classement UNESCO de sites transfrontaliers ont eux aussi potentiellement des conséquences sur la coopération, ses formes, ses objectifs.

2.1.a Impacts des réformes territoriales françaises et italiennes

L'expérience italienne

La réforme territoriale italienne réalisée ces cinq dernières années est essentiellement guidée par la volonté de réaliser des économies par des coupes budgétaires en supprimant des échelons territoriaux. L'Italie a procédé à un grand retour en arrière en tirant un trait sur cette *« grande expérience »* avec la suppression des communautés de montagne nées spontanément puis institutionnalisées au début des années 70[360]. Les élus de montagne déplorent cette réforme : *« il fallait faire des coupes budgétaires, dans cette idée on a éliminé les communautés de montagne et même les provinces qui sont des organisations de communes sans budget ou minime sans payer les titulaires des fonctions politiques. On a éliminé des structures qui fonctionnaient bien »*. La possibilité non reconnue par la loi de former des associations de communes subsiste toujours, mais elles ne disposent d'aucun moyen financier pour réaliser de quelconques actions. La réforme territoriale a conduit à la suppression des provinces extra-métropolitaines et à la transformation des provinces métropolitaines en cités

[360] Legge del 3 dicembre 1971, n. 1102.

métropolitaines (città metropolitana)[361]. Mercedes Bresso prend l'exemple de Turin, qu'elle connaît bien[362] pour illustrer cette réforme : *« Les provinces métropolitaines sont devenues cités métropolitaines, donc la province de Turin est cité métropolitaine jusqu'à Bardonecchia, donc des communes qui sont à plus d'1h30 de route de Turin font partie de la cité métropolitaine de Turin avec un seul maire, mais en réalité on n'a pas éliminé les maires. C'est devenu absurde. C'est l'idée qu'on aurait dû faire une cité métropolitaine et garder une province de Turin, mais il fallait épargner. Deux solutions : soit le maire de Turin va plus s'occuper des montagnes, soit elles seront plus abandonnées. Il faut voir, je pense que c'est une phase d'expérimentation au bout de laquelle on trouvera des formules différentes »*. En effet, les deux perspectives sont possibles. La métropolisation peut aller dans le sens d'une plus grande solidarité entre la ville et la montagne ou l'inverse peut à accroitre la marginalité montagnarde. Pour l'instant, le constat en Italie comme en France est celui d'une diminution des services publics (poste, hôpitaux).

Le cas du département des Alpes Maritimes

Le département français des Alpes Maritimes est vraiment un territoire de contrastes avec un littoral très fortement urbanisé[363] et un arrière et haut-pays très peu peuplé et ne disposant que de peu d'infrastructures (enseignement, services médicaux, loisirs, pôle emploi…). Le département est découpé par 6 vallées fluviales[364]contraignantes pour la circulation en particulier l'hiver lorsque les cols sont fermés. L'accessibilité aux équipements de gamme supérieure[365] est difficile. Pour environ un quart du territoire, ceux-ci se trouvent à plus de 45 minutes de transport et pour un autre quart à plus de 75 minutes. Corrélativement, plus on s'éloigne de la côte et moins les villages sont peuplés (40 communes de l'arrière-pays représentent seulement 15 000 habitants avec une densité de 10 hab/km^2, source : INSEE 2013). Pour autant, il y a un fort attachement du littoral à l'arrière-pays, qui trouve son origine dans l'histoire. Les recompositions territoriales consécutives à la mise en œuvre de la dernière réforme territoriale (métropolisation et redécoupage des cantons) ont fait grandement évoluer les découpages territoriaux. La nouvelle carte des cantons a été définie par le décret du

[361] legge del 7 aprile 2014, n. 56.

[362] Mercedes Bresso a été Présidente de la Province de Turin de 1995 à 2004 et Présidente de la Région de Turin de 2005 à 2010.

[363] Le département est l'un des plus densément peuplés de France avec une densité de 422 hab/km^2 (source INSEE 2013).

[364] D'ouest en est : la vallée du Var, la vallée du Cians, la vallée de la Tinée, la vallée de la Vésubie jusqu'à Saint-Martin Vésubie, la vallée du Paillon et la vallée de la Roya.

[365] Gamme supérieure (catégorie INSEE qui regroupe 36 équipements : pôle emploi, hypermarché, lycée, urgences, maternité, médecin spécialiste, cinéma...).

24 février 2014[366]. Ainsi 27 nouveaux cantons remplacent les 40 anciens cantons issus du découpage précédent. Ce découpage est entré en vigueur à l'occasion des élections départementales de mars 2015. La carte 19 présente une territorialisation verticale des cantons, avec des petits cantons très peuplés sur le littoral et des grands cantons comprenant plusieurs communes de montagne.

L'un des principaux objectifs de ce redécoupage est de réduire les disparités démographiques entre les cantons d'un même département, afin d'offrir une meilleure égalité des citoyens devant le suffrage universel et d'accroitre la représentativité des citoyens urbains. Auparavant, les habitants des cantons ruraux peu peuplés de l'arrière-pays étaient surreprésentés au sein du conseil départemental par rapport aux cantons urbains, qui ont été redécoupés en plusieurs cantons. La ville de Nice a par exemple 9 cantons (tous ne sont pas représentés sur la carte qui est simplifiée pour plus de lisibilité). Dans ce nouveau découpage la montagne se trouve sous représentée par rapport au précédent découpage, sa voix sera donc faible dans les instances départementales.

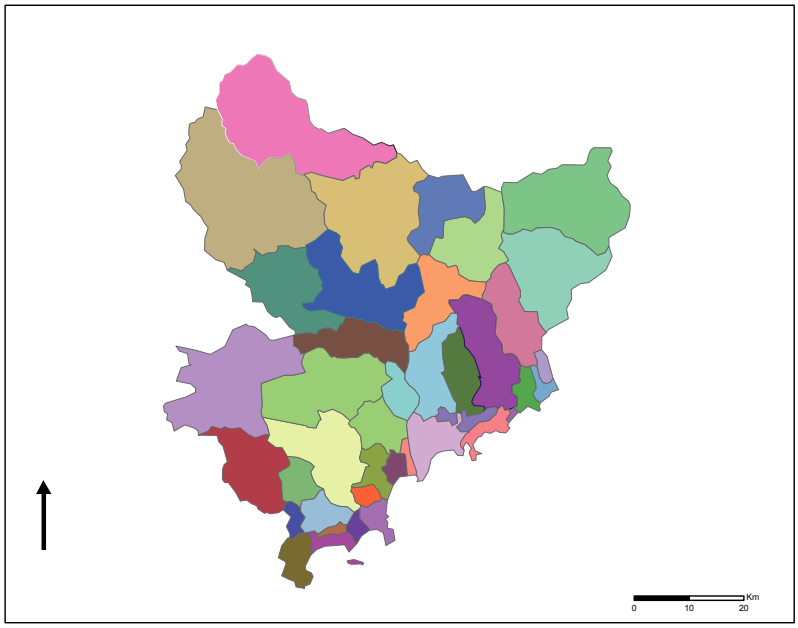
Cette réforme cantonale a accompagné un mouvement de regroupement communal dans différents types d'EPCI[367], qui a été initiée avec la création de la première métropole de France (Nice Côte d'Azur) fin 2011. Elle regroupe 49 communes. Au 1er janvier 2014, le département comptait 7 structures intercommunales : une métropole (Métropole Nice Côte d'Azur), quatre communautés d'agglomération (Communauté d'agglomération de Sophia Antipolis, Communauté d'agglomération des Pays de Lérins, Communauté d'agglomération du Pays de Grasse, Communauté d'agglomération de la Riviera française) et deux communautés de communes (Communauté de communes du pays des Paillons, Communauté de communes des Alpes d'Azur), alors qu'au 1er janvier 2011, il comptait 14 EPCI et 18 communes isolées. La carte 20 présente l'évolution des intercommunalités entre 2011 et 2014.

[366] Décret du n° 2014-227 en application de la loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral : Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 parue au JO n° 114 du 18 mai 2013.

[367] Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

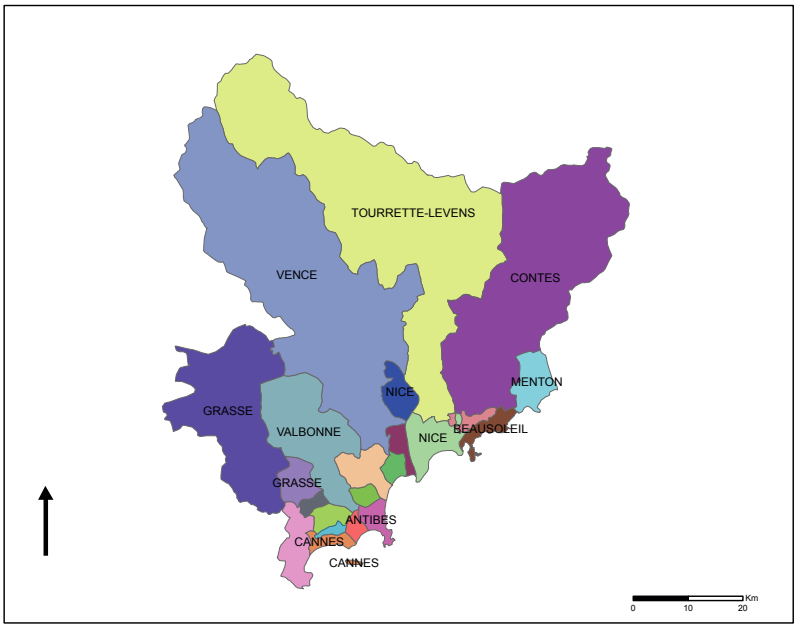
Cantons des Alpes Maritimes en 2011 et 2015

Carte des Cantons en 2011



GEOFLA® Cantons 2011

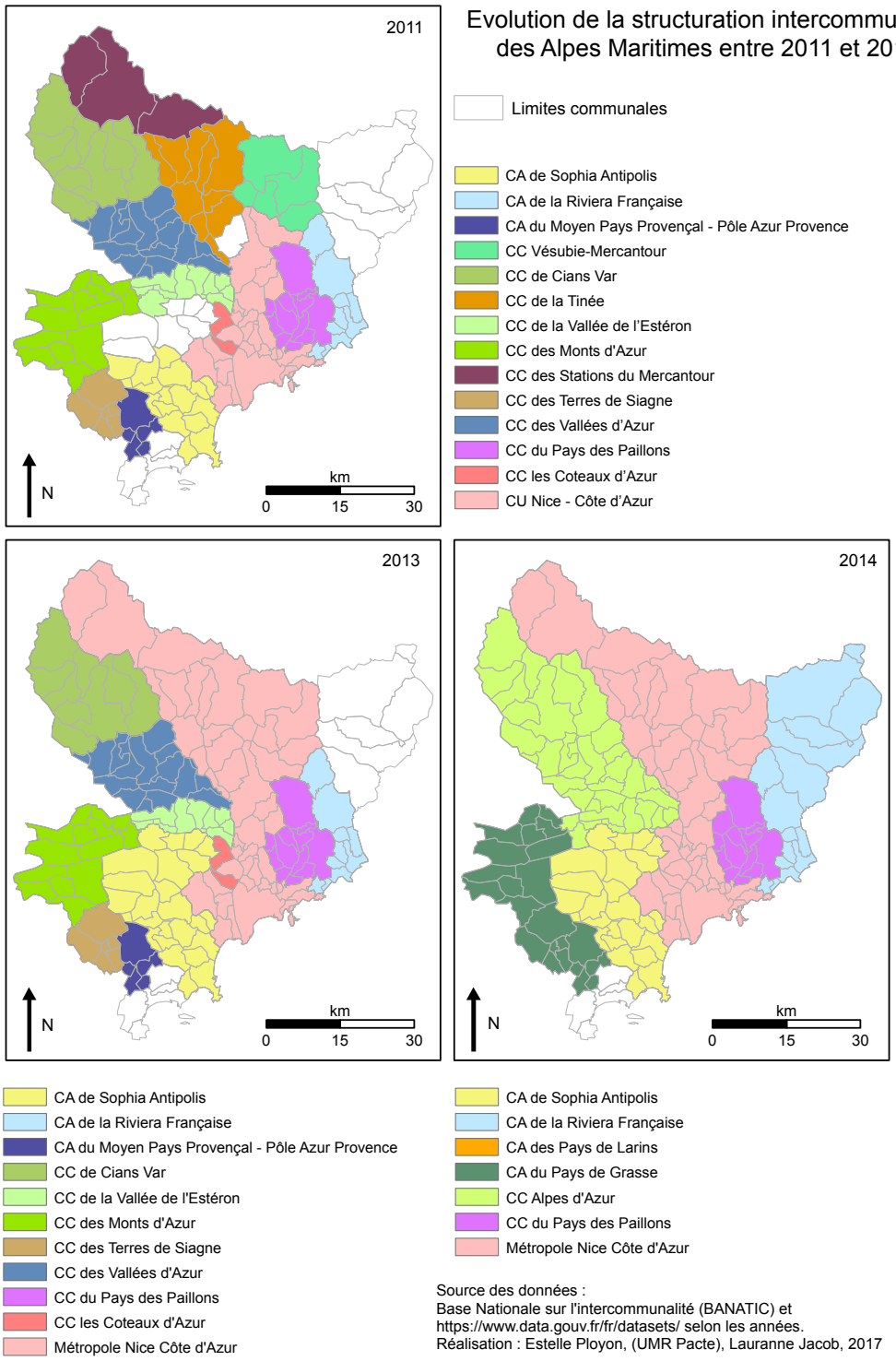
Carte des Cantons en 2015



GEOFLA® Cantons 2015

Sources: GEOFLA
Réalisation: Estelle Ployon (Umr Pacte, CNRS) et Lauranne Jacob, 2017

Carte 19 : Evolution du découpage cantonal des Alpes Maritimes entre 2011 et 2015.



Carte 20 : Evolution de la structuration intercommunale du département des Alpes Maritimes entre 2011 et 2014.

Les communes de montagne les plus reculées sont incluses principalement dans deux établissements publics de coopération intercommunale : la Métropole Nice Côte d'Azur et la Communauté d'agglomération de la Riviera française et dans une moindre mesure dans la Communauté de communes du Var. Cette carte permet, comme pour les cantons de visualiser la verticalisation des nouveaux découpages territoriaux. Les intercommunalités épousent les formes du relief et suivent donc une certaine logique. L'exemple de la métropole Nice côte d'Azur est probablement le plus significatif. Créée au 31 décembre 2011, elle est la seule métropole française à voir le jour sur la base de la loi de 2010. Elle regroupe 49 communes et compte près de 540 000 habitants. Elle regroupe l'ancienne communauté urbaine Nice Côte d'Azur, les anciennes communautés de communes de La Tinée, des stations du Mercantour et de Vésubie-Mercantour ainsi que la commune isolée de La Tour. Paradoxe pour une métropole, environ 80 % de son territoire est constitué de zones rurales ou montagnardes naturelles. Ce territoire est parfaitement à l'image de celui du département ; il est vertical et comprend les plus grandes stations de ski du département, un accès au Parc du Mercantour, une ville de Nice très dynamique sur le plan économique.

La Métropole s'est très rapidement imposée comme un échelon incontournable pour les communes de montagne. De par ses compétences classiques[368], elle assure des missions que ces communes de montagnes peinent à accomplir, elle est donc un élément de redistribution des richesses entre la ville et la montagne. Elle possède aussi la compétence du développement économique et à ce titre elle doit promouvoir les activités de la montagne et de son arrière-pays rural. Il existe d'ailleurs une direction montagne à la métropole. Les activités de promotion semblent malheureusement se limiter à la promotion du ski et des loisirs. La complémentarité de l'offre touristique y est bien vantée, mais il existe un risque de faire de cet arrière-pays un *« Disneyland alpin »* pour emprunter le terme de Bernard Crettaz (1993), c'est-à-dire une base de loisir et de négliger un autre type de développement territorial local. La présentation du territoire sur le site de la métropole[369] et sur celui du département[370] pourrait ainsi le suggérer. La montagne est d'ailleurs absente du développement économique présenté sur le site internet excepté pour l'inauguration d'un nouveau parc de loisir de

[368] Collecte et gestion des déchets, transports, logement, gestion des réseaux d'eau potable et assainissement, voirie, signalisation et stationnement, de l'aménagement et urbanisme, et des systèmes d'information géographique…

[369] Sous l'onglet territoire, trois possibilités : montagne avec le PNM et les stations de ski, le littoral avec les ports et pole nautiques et données cartographiques http://www.nicecotedazur.org/territoire (consulté en mars 2017).

[370] Département 06 terre de sport, sur l'onglet coté montagne https://www.departement06.fr/terre-de-sports/cote-montagne-2230.html (consulté en mars 2017).

montagne indoor à Saint-Martin-Vésubie[371] ou d'une nouvelle remontée mécanique. Alors est-ce uniquement l'avis des élus de la montagne ? Au sein de la métropole, ils sont tous représentés au sein du conseil des maires où chaque maire a la même voix.

La métropole possède aussi quatre nouvelles compétences : la voirie issue de la voirie départementale, les transports scolaires, la gestion des zones d'activité, et la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques, qu'elle empiète sur celles du département dans le cadre d'une lutte de pouvoir entre deux figures politiques qui tiennent le département et maintenant la région PACA. L'un est Président du département, l'autre Président de la métropole et de la Région en plus de leur fonction nationale de député. Cette querelle politique, au niveau local, entraine une concurrence entre les instances départementales et celles de la métropole et par conséquent une forme de double pilotage du territoire, délétère pour les petits élus de montagne. Ceux-ci, souvent pris en tenaille, n'osent pas exprimer de point de vue contraire sous peine de perdre leur mandat ou de faire perdre des subventions à leur commune. Concernant les questions transfrontalières, la métropole s'en est saisie avec une élue et un chargé de missions. Dans quel sens évoluera la coopération transfrontalière avec l'engagement de la métropole et le projet transfrontalier de classement UNESCO ? Difficile de formuler des hypothèses à court terme étant donné le contexte de fermeture de la frontière à Vintimille et à Tende d'une part et d'autre part le fait que le projet Unesco soit au point mort suite au rejet de la première version du projet.

2.1.b Projets de classement UNESCO Les Alpes de la mer - Alpi del Mare et Mont-Blanc

Le classement au patrimoine de l'Unesco est l'un des outils des plus connu de protection du patrimoine mondial naturel et culturel. Si le statut est très léger l'efficacité de la protection des sites est variable (Depraz 2008), en revanche, l'impact en terme d'image, de fréquentation et donc de retombées économiques semble indéniable.

Les deux coopérations transfrontalières ont envisagé plus ou moins sérieusement l'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO dans le cadre d'une labellisation territoriale. Ces deux cas sont loin d'être uniques. On peut citer, pour rester en montagne, le site transfrontalier Pyrénées-Mont Perdu, inscrit sur la liste du Patrimoine Mondial en 1997, ou encore le Mont Viso situé de part et d'autre de la frontière

[371] Vésubià Mountain park.

franco-italienne, reconnu le 28 mai 2013 comme Réserve de biosphère par le Conseil international de coordination "Man and Biosphère" de l'UNESCO. Ce n'est pas tant le processus de labellisation territoriale qui nous intéresse, mais davantage son inscription dans un processus territorial. Le projet de labellisation UNESCO s'inscrit-il dans une logique de projet de territoire transfrontalier ? Si oui, de quel territoire parle-t-on ? Qui le porte et quelle est la place du transfrontalier dans le projet ?

La labellisation UNESCO comme processus de patrimonialisation illustre une évolution contemporaine de la dialectique protection/développement, dans laquelle la coopération transfrontalière entre les deux parcs s'insère (cf chapitre 1).

Selon Bénos et Milian, la patrimonialisation s'incarne à travers deux modalités d'action publique complémentaires : la conservation ayant pour objectif d'assurer la pérennité et l'intégrité des objets patrimoniaux et la valorisation dont l'objectif est de mobiliser les objets patrimoniaux dans les initiatives de développement territorial. Ils ont analysé le cas du Mont Perdu sous l'angle du triptyque *« conservation, valorisation, labellisation »*. Dans cette logique la labellisation n'est pas seulement un outil au service des objectifs de conservation et de valorisation, elle enrichit les démarches de patrimonialisation en structurant de nouvelles formes d'actions territoriales en renouvelant les périmètres, les partenariats, les normes, les procédures. Cette analyse se prête bien à priori à la situation des Alpes de la mer, mais beaucoup à l'Espace Mont-Blanc.

Les Alpes de la mer - Alpi del Mare

Le projet initial a été lancé vers 2013 et a débuté par une phase d'étude menée par divers spécialistes afin d'asseoir scientifiquement une candidature au patrimoine mondial de l'UNESCO. L'inscription du site sur les listes indicatives de la France et de l'Italie a été réalisée en avril de cette même année. Il semblerait que ce soit à l'initiative de l'Italie, qui aurait très fortement poussé la partie française à se lancer. En effet, la France semble être réticente à porter de nouveaux projets en métropole, malgré l'engouement des élus pour les labellisations. Pas moins de 4 projets ont vu le jour dans le département des Alpes Maritimes ces dernières années (ville de Grasse, ville de Nice avec la Promenade des anglais, ville de Cannes avec la Croisette et les Alpes de la mer) mais pour le moment sans suite concrète.

La concomitance avec la création du GECT et donc la création du premier « parc européen » Alpi Marittime-Mercantour n'est pas anodine. Il s'agissait essentiellement d'un « coup de communication » destiné à marquer les esprits pour pouvoir obtenir

une forte mobilisation autour de la candidature, car il existe d'autres espaces protégés transfrontaliers. Comme me l'a confié la personne en charge du dossier pour le parc du Mercantour, *« le patrimoine mondial est l'aboutissement ultime, une reconnaissance de tout ce qu'on a fait ensemble et puis cela nécessite un gros projet d'appropriation aussi par les territoires et donc là c'est assez énorme »*. C'est aussi un dossier *« long et lourd pour lequel nous avons besoin de la mobilisation de tous »*[372], élus, habitants, universités, tous les secteurs économiques en particulier le tourisme. *« Le classement est un levier pour le développement durable du territoire »*[373]. Mais de quel territoire parle-t-on ? Le périmètre proposé inclus en plus des parcs, les zones natura 2000 et des espaces en continuité. Le site transfrontalier, objet de la candidature, s'étend sur une superficie de 128 458,12 hectares, située sur la partie la plus méridionale de la chaîne alpine, entre les Départements des Alpes-Maritimes et des Alpes-de-Haute-Provence dans le sud-est de la France et les Régions du Piémont et de la Ligurie dans le nord-ouest de l'Italie. Le littoral est compris dans le périmètre, ce n'est pas anodin dans la mesure où le Gouvernement Princier de Monaco a renouvelé son soutien auprès du GECT Parc Alpi Marittime-Mercantour. Ce soutien est ancien, puisqu'il remonte à la création du parc du Mercantour en 1979. La délimitation du territoire est plus cohérente que la zone de coopération transfrontalière du GECT, puisqu'elle recouvre toute la zone frontalière sur les deux versants. Elle est fondée sur un argument géologique étayé par des études scientifiques portées au dossier.

Outre l'échelle géographique, le projet de classement UNESCO peut permettre de *« donner une dimension autre au projet de territoire »* et *« donner un nouvel élan à la coopération »*. La directrice adjointe au PNM parle ici du projet de territoire porté par la Charte du parc, qui est une base de travail solide sur laquelle le parc du Mercantour compte s'appuyer. Elle poursuit en affirmant qu'il faut absolument défendre la dimension européenne du projet : *« c'est vraiment un challenge, un défi énorme de montrer l'enjeu transfrontalier, de montrer cette complémentarité qu'il peut y avoir et le fait qu'on arrive à un espace qui est regardé par l'humanité entière et que ce côté transfrontalier ajoute de la richesse »*. Sur le versant français, le portage est réalisé par le conseil général devenu conseil départemental en 2015 et les députés principalement, ce qui n'est pas exactement le cas de la coopération transfrontalière. Les acteurs mobilisés autour de ce projet de classement ne sont pas exactement les mêmes que pour la coopération transfrontalière ; ils sont plus nombreux et de nature plus variée. On note un changement d'échelle entre le processus de conservation qui se fait

[372] Charles-Ange Ginésy, Président du PNM (interview à l'occasion du lancement du projet de classement UNESCO Source : DICI TV, publication Facebook du 16 mars 2015, Alpes de la Méditerranée - Alpi del Mediterraneo).

[373] Projet de candidature au Patrimoine mondial de l'UNESCO, Espace transfrontalier Marittime-Mercantour (les Alpes de la Mer), 2013.

initialement au niveau local et peut faire l'objet de projets de coopération transfrontalière (inventaire généralisé à l'échelle des deux parcs). La valorisation se développe de plus en plus à l'échelle transfrontalière sous un slogan évocateur *« la nature sans frontière »*. La patrimonialisation dépasse les périmètres de conservation et de valorisation pour s'acheminer vers la construction d'un territoire de projet à l'échelle transfrontalière. Le territoire fait le lien entre mer-montagne. D'un point de vue strictement géologique, cet échantillon géologique permet de comprendre à la fois la fabrication des chaînes de montagne et celle des océans. On se trouve aussi à un carrefour climatique offrant une richesse des espèces et des milieux, abritant des espèces endémiques tant marines qu'alpines. La vallée des Merveilles grâce à ses gravures rupestres témoigne d'une présence humaine vieille de plus 6000 ans.

Le dossier de candidature a été déposé à l'IUCN en novembre 2015 sur la base des critères VIII (géologie), IX (processus écologiques) et X (biodiversité)[374]. Cependant le dossier a été retoqué par l'IUCN. Il semblerait qu'une requalification soit proposée sur la base d'un intérêt géologique plus que biologique. Le dossier est au point mort et personne ne souhaite communiquer d'information depuis le récent refus.

Projet envisagé de l'Espace Mont-Blanc

Pour l'Espace Mont-Blanc, initialement opposé à toute forme de protection stricte, la labellisation UNESCO est perçue comme *« une récompense »*, *« une reconnaissance du travail accompli »* mais absolument pas comme *« un but en soi »*. Les élus présents lors de la création et ceux qui sont aujourd'hui les plus impliqués l'expriment très clairement en ces termes. Depuis 1998, l'association proMONT-BLANC milite activement pour le classement du massif du Mont-Blanc au patrimoine mondial de l'UNESCO, en participant avec Mountain Wilderness au groupe de travail de la Convention Alpine ou en maintenant une pression sur les élus de la CTMB et les instances nationales, régionales des trois Etats. Ainsi en juin 2000, elle est parvenue à faire inscrire le Mont-Blanc sur la liste des candidatures possibles de la France (la « Tentative List » de l'UNESCO), par la suite l'Italie a appuyé la proposition française.

Le 4 mai 2007, le sujet est inscrit à l'ordre du jour de la CTMB suite à une note rédigée par le coordinateur français de l'EMB dans laquelle la partie française prend position en faveur d'un classement après consultation des communes des Contamines-

[374] Critère VIII : La géologie, socle de la V.U.E. des Alpes de la Méditerranée, Critère IX : Un exemple de l'évolution de la vie, Critère X : Des habitats, une faune et une flore exceptionnelles.

Montjoie, de Saint-Gervais-Les-Bains, des Houches, de Chamonix Mont-Blanc et de Vallorcine, soit uniquement les communes françaises situées au pied du Mont-Blanc. Ces communes demandent comme contrepartie à l'Etat français d'une part *« qu'il soit à leur écoute et les aide à solutionner certaines atteintes à l'environnement notamment dans le Site Classé du Mont-Blanc, telles que camping sauvage, fréquentation de l' espace aérien, aide au démontage d'installations obsolètes, gestion des refuges…, et d'autre part porte réellement attention à la problématique du trafic international de marchandises dans la Haute-Vallée de l'Arve et aux pollutions induites »*[375]. Ce positionnement est curieux car il laisse suggérer une sorte de négociation entre l'Etat et les collectivités locales. Le Vice-Président valaisan fait savoir que *« formellement, l'Etat central peut candidater sur demande du Canton avec l'aval des communes »,* cependant celles-ci ont montré leur hostilité. Depuis, aucun avis officiel n'a été émis au niveau fédéral et ni le Canton du Valais, ni les communes concernées n'ont exprimé un avis officiel sur le sujet.

Un cahier des charges pour un Plan de gestion de massif, condition sine qua non à une inscription au patrimoine mondial de l'Unesco, est proposé dès la CTMB suivante (19 octobre 2007). Ce plan de gestion doit être élaboré dans le cadre du PIT, des consultations auprès de la population sont organisées en 2013. En 2008, le Ministère de l'Environnement italien, suite à l'initiative des Communes valdôtaines de l'Espace Mont-Blanc, en faveur de l'inscription, a inscrit le Mont-Blanc sur sa liste indicative du Mont-Blanc du Patrimoine Mondial de l'UNESCO sans consultation préalable de la RAVA[376]. Ce qui devait être une bonne nouvelle révèle, en pratique, un conflit entre la RAVA et Rome. La Région Vallée d'Aoste n'a jamais pris position officiellement pour la candidature du Mont-Blanc au Patrimoine Mondial. De nombreux articles de presse paraissent en France et en Italie mais le dossier en lui-même est suspendu à l'élaboration du plan de gestion de massif du Mont-Blanc conformément au schéma de développement durable, dans le cadre du PIT, puisque le label impose de se doter des moyens de gestion des patrimoines labellisés.

L'année 2010 fut riche sur le sujet. L'association proMONT-BLANC lance *L'Appel pour le Mont-Blanc* cosigné par ses adhérents des 3 pays et les élus français. Un député français (Eric Raoult) interroge par une question écrite le Ministère de l'environnement sur la protection du Mont-Blanc et l'inscription UNESCO[377]. Le Ministère rappelle dans sa réponse que la partie supérieure à 2000 mètres est déjà protégée en tant que site classé au titre de la loi du 2 mai 1930 relative à la protection

[375] Extrait du PV de la CTMB du 4 mai 2007.
[376] Communication figurant dans le PV de la CTMB du 4 avril 2008.
[377] Question N°85748 publiée au JO le 03/08/2010, page 8434.

des milieux naturels et des sites. Enfin *« si le gouvernement considère que le Mont-Blanc mérite de figurer dans la liste du patrimoine mondial et que cette inscription constitue un excellent levier pour une meilleure protection et gestion de ce patrimoine naturel et culturel exceptionnel, il n'en demeure pas moins que ce dossier reste complexe, du fait notamment de la dimension transfrontalière de sa gestion »*[378]. A la fin 2010, lors d'un atelier d'experts de l'IUCN sur les sites du Patrimoine mondial de l'UNESCO dans la région alpine, le site du massif du Mont-Blanc est étudié ; les experts suisses se disent peu convaincus de l'intérêt du site et soulèvent des problèmes d'intégrité du massif (infrastructures et pression touristique). Le Mont-Blanc est tout de même retenu[379] pour les critères VII (beauté naturelle) et VIII (géologie) et est placé dans la catégorie 3 (Site présentant un potentiel de succès moyen). Ils insistent sur le manque de gestion du site.
En 2011, les communes de Courmayeur et de Chamonix organisent conjointement les piolets d'or et proposent l'inscription de l'alpinisme au patrimoine immatériel de l'UNESCO[380]. Cette annonce sème le trouble et interroge sur la volonté réelle de classer le site du Mont-Blanc, serait-ce un projet destiné à détourner l'attention ? ProMont-Blanc a produit un rapport très détaillé, fin 2011, faisant état de la candidature[381]. Celui-ci démontre que *« d'une manière générale, la position des communes soit en faveur, soit en opposition au projet d'inscription n'a jamais été marquée par un engagement très affirmé ni très clair »*. C'est aussi le sentiment personnel que j'ai à la lecture des archives, mais aussi après discussions formelles et informelles avec les élus et les acteurs depuis 8 ans. A l'exception du maire de Saint-Gervais, Jean-Marc Peillex, qui a fortement indiqué son opposition au projet d'inscription dès 2006 dans différentes déclarations par voie de presse et en entretien, arguant principalement la crainte d'une augmentation de la fréquentation du massif et le fait qu'une telle récompense se mérite, laissant entendre que l'action actuelle qu'il juge insuffisante ne mérite pas une telle reconnaissance.

En 2012, des consultations ont été menées sur les trois versants sans véritablement rencontrer de succès. La Stratégie d'avenir[382] est finalement approuvée par la Conférence Transfrontalière Mont-Blanc le 14 mars 2013. Cette stratégie constitue selon les termes utilisés par la CTMB *« un projet de planification territoriale*

---

[378] Réponse du Ministère de l'écologie, développement durable, transport, logement publiée au JO le 21/11/2010, p 13731.

[379] Compte rendu réunion atelier d'experts de l'IUCN sur les sites du Patrimoine mondial de l'UNESCO dans la région alpine, Berne, 14-15 décembre 2010.

[380] COMMUNIQUE DE PRESSE du 18 avril 2011.

[381] La candidature du massif du Mont-Blanc à l'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO : un rapport documentaire sur l'état du projet d'inscription. Octobre 2011 – Version finale du rapport rédigée par Michel Fourcade et Elio Riccarand.

[382] La Stratégie d'avenir fait office de plan de gestion de massif.

s'appuyant sur la nouvelle programmation de fonds européens pour 2014-2020 ». Elle est aussi un outil de mise en cohérence des politiques publiques autour du Mont-Blanc. Pourquoi n'a-t-elle finalement pas pris le nom de plan de gestion de massif ? Peut-être pour faire oublier ce projet de classement ? Depuis, les projets UNESCO (patrimoine naturel et patrimoine immatériel pour l'Alpinisme) semblaient enterrés jusqu'à l'annonce par le maire de Chamonix Eric Fournier, le 26 janvier 2017, de la prise de position du conseil municipal en faveur d'un classement UNESCO du massif du Mont-Blanc. L'association proMONT-BLANC[383] ainsi que la Ministre française de l'environnement en visite dans la vallée le 27 février 2017 se sont réjouis de cette annonce et ont apporté leur soutien officiel. L'échappée en solitaire de la commune de Chamonix pourtant très intégrée sur ces questions d'environnement et de transfrontalier dans la communauté de communes Vallée de Chamonix Mont-Blanc me laisse craindre un effet d'annonce destiné à faire pression sur le gouvernement dont l'action insuffisante sur les questions de pollution dans la vallée a été dénoncée à plusieurs reprises dans les médias et sur les réseaux sociaux par le maire de Chamonix, élu au conseil régional et en charge des questions d'environnement. L'avenir nous dira si cette déclaration suffira à relancer la procédure de candidature, mais on peut légitimement en douter.

L'EMB est depuis sa création en recherche une visibilité et d'une structuration juridique. La labellisation sans apporter de protection particulière, aurait pu satisfaire le besoin de reconnaissance du travail accompli et aussi ceux qui réclament une protection depuis 1986. Le projet de labellisation UNESCO n'a en lui-même pas contribué à l'émergence d'un projet de territoire, puisque celui-ci est déjà en gestation depuis de nombreuses années avec le SDD, le PIT, et enfin la Stratégie d'avenir. La labellisation UNESCO n'est pas un projet transfrontalier partagé sur les trois versants. Si une partie des communes françaises y est favorable ainsi que les communes italiennes, il n'a pas reçu l'écho nécessaire à l'élaboration d'un dossier de candidature solide contrairement au projet Alpes de la Mer, malgré un premier faux-pas qui ne marque sans doute pas la fin de la candidature. Ce projet transfrontalier Alpes de la Mer pourrait quant à lui avoir un réel impact territorial car il pourrait être porteur d'un projet territorial transfrontalier, qui pour l'heure n'a pas encore vraiment émergé. Cependant, la réussite du projet dépend en grande partie de la mobilisation des acteurs politiques, qui ne sont plus uniquement des élus transfrontaliers, ni des élus de la montagne. La réforme territoriale française peut impacter la conduite d'un tel projet en fonction de l'intérêt manifesté par les élus.

[383] « UNESCO : communiqué de presse de proMONT-BLANC du 6 février 2017, http://www.pro-mont-blanc.org/unesco-communique-de-presse-de-promont-blanc/ (consulté en mars 2017).

L'impact des réformes territoriales très récentes sur les coopérations transfrontalières est à ce jour difficilement mesurable, mais laisse entrevoir des répercussions politiques dans les relations ville-montagne et par conséquent sur le transfrontalier de montagne. Je ne fais ici que soulever une problématique à venir qui mériterait d'être étudiée. En revanche, les projets UNESCO concernent directement les coopérations transfrontalières puisqu'ils sont transfrontaliers. De la même façon le portage politique et institutionnel étant différent de celui de la coopération transfrontalière, celle-ci pourrait s'en trouver impactée à l'avenir.

2.2 Insertion des coopérations transfrontalières locales aux échelles supérieures

Les coopérations transfrontalières Espace Mont-Blanc et Alpi Marittime-Mercantour sont localisées dans un espace d'intense coopération. En effet, elles sont incluses dans différents périmètres de coopération interrégionale à l'échelle européenne. La coopération interrégionale « Eurorégion Alpes Méditerrannée » et la « Macro-région Alpes » ont conduit les coopérations transfrontalières à s'interroger voire même à se positionner face à elles.

2.2.a Coopération interrégionale : l'Eurorégion Alpes Méditerranée (AlpMed)

L'Eurorégion Alpes Méditerranée qui a vu le jour en 2006[384] regroupe cinq Régions françaises et italiennes (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Ligurie, Piémont, Vallée d'Aoste et Rhône-Alpes). AlpMed est l'héritière de la Communauté de travail des Alpes occidentales (COTRAO) mais désormais caduque. Née en 1982, après celles des Alpes centrales l'ARGE ALP (1972) et orientales ALPE ADRIA (1977), la COTRAO associait les cinq mêmes régions françaises et italiennes mais aussi les trois cantons suisses du Valais, de Vaud et de Genève. Son objectif était de coordonner les solutions et les problèmes qui sont de l'intérêt des Cantons et des Régions qui la constituent dans les grands domaines structurants tels que les transports, l'agriculture, l'économie montagnarde, la protection des milieux…[385] La COTRAO était dotée de 5 groupes de

[384] Protocole signé le 18 juillet 2007.

[385] Objectifs COTRAO (article 3 du protocole d'entente) "Le but de la Communauté de travail des Cantons et des Régions des Alpes Occidentales est de discuter à un niveau informatif et technique afin de

travail[386] comme l'Eurorégion[387], qui en plus est dotée d'une Conférence des Présidents et d'un Comité de pilotage. Son objectif premier était d'affirmer son rôle et de peser sur les grandes politiques des Etats et de l'Union européenne afin de mieux défendre leurs intérêts communs. Une meilleure concertation notamment sur les programmes européens de coopération (France Italie Alcotra, Espace alpin et Méditerranée) était visée. Elle devait aussi participer à la construction et à l'intégration européenne et euro-méditerranéenne.

Une autre coopération politique franco-italienne a vu le jour dans les années 90[388] et s'est structurée en association de la Conférence des Alpes Franco-Italiennes (CAFI). Les membres sont les provinces de Turin, Cuneo et de la Vallée d'Aoste, les conseils généraux des Alpes Maritimes, Alpes de Haute Provence, Hautes-Alpes, Isère, Savoie et Haute-Savoie. Il s'agit ici de membres d'un niveau infra-régional. Leurs axes prioritaires sont les transports sur l'ensemble de la frontière franco-italienne, les outils juridiques de la coopération transfrontalière, l'organisation de journées thématiques transfrontalières. Le champ de compétences est plus restreint que celui de l'Eurorégion mais ils se rejoignent tout de même. Les activités de la CAFI semblent s'être arrêtées avec la fin de la programmation Alctotra IV en 2013. Le site internet n'est plus à jour, tout comme leur page facebook[389]. Pourtant, un projet de structuration juridique sous la forme d'un GECT aurait été envisagé.

En 2008, l'Eurorégion rejoint les bureaux de représentation à Bruxelles pour pouvoir mener une action de lobbying. Les eurorégions participent à la gouvernance multi-niveaux et sont des *« produits des actions et des politiques mises en place par les institutions européennes »*, ces structure restent faiblement institutionnalisées (Kada 2007; Perrin 2010). En 2010, AlpMed exprime la volonté d'évoluer vers la création d'un GECT ; une convention et des statuts sont rédigés mais pas signés. La Convention prévoyait de créer un GECT de droit français dont le siège aurait été à Nice. Les objectifs décrits sont de *« renforcer les liens économiques, sociaux,*

coordonner les solutions et les problèmes qui sont de l'intérêt des Cantons et des Régions qui la constituent. Grandes lignes faisant l'objet d'une attention particulière de la communauté : grandes communications et transports mouvement portuaire production et transport d'énergie agriculture et économie forestière et montagnarde, économie hydrique, tourisme protection du milieu et de la nature, sauvegarde du paysage aspect territorial et urbanistique culture et bien culturel. Il est prévu l'institution de commissions permanentes pour la consultation technique ».

[386] Politique de la montagne, transports et communications, échanges culturels, tourisme, économie et emploi.

[387] Accessibilité et transports (présidence de la Région Piémont), innovation et recherche (Région Provence-Alpes-Côte d'Azur), environnement, prévention des risques et développement durable (Région Rhône-Alpes), culture et tourisme (Région Ligurie), éducation et formation (Région Vallée d'Aoste), cohésion territoriale (Région Piémont).

[388] Formalisation de la coopération par la Charte de Chambéry en 1998.

[389] http://www.cafiweb.eu/fr et https://www.facebook.com/cafiweb (dernière consultation mars 2017).

culturels, œuvrer en faveur du développement du territoire de l'Eurorégion Alpes Méditerranée »[390]. Les missions du GECT ont de quoi inquiéter les coopérations transfrontalières locales, qui comme l'Espace Mont-Blanc ont exprimé la crainte d'une forme de concurrence. La première est la *« conception, définition et mise en œuvre de projets de coopérations territoriales dans les domaines communs de compétences de ses membres, avec ou sans contribution financière communautaire »*[391]. Les autres missions s'inscrivent parfaitement dans la continuité des missions de l'Eurorégion mais aussi de l'action de l'Union en matière de renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale. Ainsi, *« le GECT pourra se porter candidat à la gestion d'un programme opérationnel dédié à la coopération territoriale européenne »*. Le programme Aloctra n'est pas directement visé, mais c'est une possibilité.

L'Espace Mont-Blanc a suivi fébrilement l'évolution de l'Eurorégion, en particulier pendant la période de constitution du GECT. En effet, l'EMB voyait une forme de concurrence, alors que cela ne semblait pas être le cas pour la CAFI ; ces deux coopérations sont pourtant très politiques. La création d'un GECT AlpMed est avancée comme argument pour créer un GECT EMB auprès du Président de Région de la Vallée d'Aoste, Augusto Rollandin[392]. A l'occasion d'échanges avec les acteurs, pendant ma mission de rédaction de la Convention du GECT, il a été très explicitement dit que les deux GECT ne devaient pas avoir les mêmes missions afin d'éviter tout conflits potentiels. Une autre crainte était celle de voir l'EMB phagocyté par l'Eurorégion, ce qui aurait signifié la primauté d'une coopération régionale sur des coopérations transfrontalières locales anciennes. En outre, la Suisse aurait été complétement exclue de la coopération transfrontalière d'où la méfiance de la partie valaisanne.

La spécificité et la spécialisation de la coopération transfrontalière Alpi Marittime-Mercantour l'ont préservé d'une éventuelle concurrence avec l'Eurorégion AlpMed, contrairement à l'Espace Mont-Blanc. L'échec des GECT EMB et AlpMed, qui étaient très politiques est très significatif peut-être même symptomatique de la relation qu'entretiennent les Etats centraux avec les collectivités locales périphériques. Ceux-ci n'entendent pas abandonner leurs prérogatives et leurs pouvoirs aux marges de leur territoire.

---

[390] Article 6 de la proposition de Convention.

[391] Article 7 du projet de Convention.

[392] Note à l'attention de Mr Augusto Rollandin, 8 novembre 2010 signé par Eric Fournier, Maire de Chamonix et Vice-Président de la CTMB.

La constitution du GECT AlpMed n'a pas abouti suite à un blocage. Il semblerait que la France n'ait pas adopté les Statuts dans le délai des six mois prévu par le règlement de 2006, à moins qu'il y ait eu un blocage en Italie [393]. Selon Mercedes Bresso, Rome était très méfiante vis-à-vis des coopérations politiques comme celles d'AlpMed, qui étaient susceptibles d'effacer les frontières et de faire concurrence aux Etats centraux. *« En Italie, il y a une sorte de crainte du gouvernement sur les GECT généraux, politiques. Ils (les gouvernements centraux des Etats) ont peur d'une fuite. Rome voulait nous mettre plein de limitations. Ce qui est en cause c'est le type de rapport que les régions italiennes doivent entretenir avec les régions françaises. Historiquement on a toujours été ensemble, on ne veut en aucune manière faire un nouvel Etat, mais on veut être tranquille de coopérer comme on veut. On est en Europe, on a un instrument juridique européen qui est fait pour ça et on ne veut pas d'emmerdements. Ils voulaient nous mettre plein de limitations, par exemple un nombre d'années maximum. C'est la crainte que les capitales ont que les frontières en Europe s'effacent un peu. C'est la force centrifuge. C'est ridicule, la France est un pays très centralisé. C'est vraiment une opportunité pour tous ces territoires, d'un développement plus fort. On avait beaucoup de choses en commun. Ce n'était pas seulement une coopération alpine, c'était aussi une coopération entre les villes selon les intérêts, les ports, redonner une place aux grands de la Méditerranée. »* Rome et Paris n'ont certainement pas saisi les enjeux que représentaient une telle coopération et n'y ont vu qu'une menace pour l'intégrité de leur frontière ainsi qu'une perte d'influence ou de contrôle sur des thématiques stratégiques. Comme le résume la députée européenne italienne : « *Ils (les gouvernements centraux) sont d'accord sur un hôpital en commun, moins sur une Eurorégion ».* De plus, l'arrivée de la Ligue du Nord[394] en Piémont n'a pas arrangé les relations avec les Régions françaises en particulier la Région Rhône-Alpes. La coopération politique s'est progressivement délitée. La Ligue du Nord créée en 1991 porte un discours électoral centré « sur la notion de territoire national désuni » (Champeyrache 2011) et sur l'identité territoriale qui est donc l'antithèse des processus d'intégration européenne.

La coopération eurorégionale AlpMed semble au point mort depuis 2014, le site internet[395] n'est plus mis à jour depuis cette date (les dernières archives sur le site remontent à 2011 et les dernières actualités remontent à 2014). En revanche, l'association des Chambres de Commerce de l'Eurorégion Alpes Méditerranée semble avoir une activité intense, les CCI Alpmed ont d'ailleurs mis en place un bureau commun à Bruxelles qui vise à mutualiser leurs actions auprès des institutions

[393] Les informations divergent selon les sources.

[394] Parti politique d'extrême droite, eurosceptique.

[395] http://www.euroregion-alpes-mediterranee.eu/?lang=fr (dernière consultation mars 2017)

européennes et à favoriser la participation des acteurs économiques et des entreprises de l'Eurorégion Alpes Méditerranée aux programmes européens. Les liens étroits entre entreprenariat et eurorégions ont déjà été mis en évidence (Perkmann 2007). La dernière réunion du comité de pilotage s'est tenue en 2012 et n'a pas été suivie d'une nouvelle malgré une relance en 2014. L'explication principale est celle d'un manque de moyens de fonctionnement. Le GECT aurait été une structure d'animation dotée d'un petit budget de fonctionnement. L'Eurorégion ne dispose d'aucun financement pour mener des actions, il ne s'agit que d'une instance politique.

Une autre explication à ces blocages de la CAFI et d'AlpMed peut être envisagée. Celle d'un problème de compétence du côté des départements et régions françaises, qui n'ont pas de pouvoir décisionnel comme peuvent l'avoir les provinces et plus encore les régions italiennes. En effet, les régions françaises ne pouvaient pas gérer des programmes comme le faisait les régions italiennes. Les fonds étaient gérés par les préfets de région qui en référaient à l'autorité centrale. Cela était un réel handicap pour monter et mener des programmes interrégionaux. Avec l'acte III de la décentralisation et en particulier la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République[396], les régions françaises ont acquis davantage de pouvoir et une autonomie par rapport au pouvoir central ce qui leur permet désormais de pouvoir gérer des fonds européens Interreg mais surtout des fonds structurels tels que du FEDER. Cette évolution ne changera guère la donne, car la coopération franco-italienne a su dépasser ces considérations auparavant.

Un autre argument plus opérationnel et plus efficient. Le programme Alcotra fait une véritable concurrence à AlpMed. En effet, Alcotra réunit les mêmes acteurs mais dispose des moyens financiers. Alcotra est d'une certaine façon le « bras armé » de l'Eurorégion en lien direct avec le territoire et les coopérations. Dans ce cas, pourquoi l'Eurorégion AlpMed ne deviendrait-elle pas l'autorité de gestion du programme Alcotra en se structurant en GECT ? Cette hypothèse est régulièrement avancée par la Région Autonome de Vallée d'Aoste, mais ne rencontre pas de succès auprès des autres régions.
Pourtant l'Eurorégion aurait une nouvelle carte à jouer avec la nouvelle macro-région Alpes et plus exactement dans la mise en œuvre de sa stratégie. L'Eurorégion pourrait s'étendre comme certains l'ont imaginé à la Lombardie pour représenter la partie sud de la macro-région.

[396] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n°0182 du 8 août 2015 page 13705 texte n° 1.

2.2.b Les coopérations transfrontalières et l'Europe : stratégie macro-régionale alpine

Après la Baltique (en 2009) et le Danube (en 2011), la région Adriatique et Mer Ionienne (2014), la macro-région alpine est la quatrième à être adoptée par la Commission le 28 juillet 2015. La stratégie européenne pour les Alpes a été approuvée le 28 juin 2016 par le Conseil de l'UE. Alors que les premières stratégies macro-régionales sont dominées par l'eau (mer ou fleuve), celle-ci est la première terrestre qui affronte la thématique d'une plus forte intégration stratégique des politiques européennes au niveau de la grande zone alpine. *« La macro-région est la fille de cette bataille pour insérer dans les traités la cohésion territoriale, le fait de prendre en compte les handicaps ou la différence naturelle »*[397]. Le terme macro-région apparaît vers 2008 pour désigner le processus en cours alors même que l'idée d'une stratégie pour la Baltique est évoquée depuis 2005 (Escach 2014). Le terme géographique et est plus ancien mais il est difficile à définir et à circonscrire géographiquement. Ce qui est certain c'est que les stratégies macro-régionales sont conçues comme des outils de la cohésion territoriale européenne et s'inscrivent dans un raisonnement géographique fonctionnel.

La MOT définit la macro-région comme « un espace transnational rassemblant plusieurs pays ou régions d'Europe réunis autour de défis partagés, et soutenu par l'Union européenne dans le cadre d'une "stratégie macro-régionale" définie en commun ; le Conseil demande à la Commission de préparer la stratégie, dans le cadre d'un processus de concertation entre ses différentes DG[398], les Etats, les collectivités et les parties prenantes. La stratégie est ensuite approuvée par le Conseil. Elle vise à motiver des initiatives et des projets contribuant au développement harmonieux du territoire macro-régional »[399]. Les macro-régions fonctionnent selon la règle des « 3 non » : pas de nouveaux financements, pas de nouvelle structure formelle, pas de législation supplémentaire. Il ne s'agit que d'une gouvernance pour un territoire.

Les réflexions autour de la création de la macro-région alpine ont débuté autour de 2010-2011 avec des grands rendez-vous dans les métropoles alpines pour discuter des grandes orientations et des questions fondamentales sur la place des Alpes dans l'Europe, les thématiques communes ou encore celle de l'échelle territoriale. Cette réflexion a été ouverte avec une grande consultation à laquelle les instances intéressées

---

[397] Propos de Mercedes Bresso.

[398] Direction générale de la politique régionale

[399] http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/territoires/macroregions/ (consultation mars 2017).

(coopérations interrégionales Espace Alpin, Convention Alpine ou encore les coopérations transfrontalières) ont répondu favorablement et ont fait entendre leur voix en rappelant leurs priorités. Elle s'inscrit dans un contexte d'institutionnalisation à l'échelle des Alpes initié dans le cadre de la Convention Alpine (Del Biaggio 2010) et poursuivi par différents réseaux alpins, largement décrit et analysé par les géographes (Del Biaggio 2009; 2013; Debarbieux, Price, et Balsiger 2015).

Cette stratégie concerne 7 pays, dont 5 Etats Membres de l'UE (Autriche, France, Allemagne, Italie and Slovénie) et 2 Etats hors UE (Liechtenstein et Suisse), et 48 Régions. La question du périmètre précis a été centrale lors des négociations : fallait-il inclure les métropoles péri-alpines ou fallait-il s'en tenir à un périmètre strictement alpin et se référer au périmètre de la Convention Alpine ou à celui du programme Espace Alpin (Amilhat-Szary, Fourny, Escach, et Jacob 2012)? La question du périmètre renvoyait directement à la perception de la montagne : la montagne est-elle fatalement marginale ? Existe-t-il deux Alpes : les alpes marginales et les alpes métropolitaines ? Finalement c'est une aire élargie qui a été privilégiée afin de traiter complétement les aspects de solidarité et de complémentarité entre les vallées et les métropoles situées en périphérie des Alpes. Ce périmètre permet d'affirmer qu'il n'y a pas plusieurs Alpes et qu'elles ne se définissent pas par la marge. C'est aussi, une possibilité d'affirmer ou de réaffirmer que la montagne est une construction culturelle et non une donnée et qu'en fonction des choix que l'on fait on produit un discours et une image autour de l'objet qui sont le reflet d'une vision à un instant donné. Le territoire est donc très vaste et très contrasté d'un point de vue démographique, social et économique, mais aussi culturel et linguistique, d'où la nécessité de trouver des axes communs forts autour de l'énergie, du changement climatique et les risques inhérents ou encore des transports.

Les deux questions que la macro-région aura à clarifier à ses débuts sont les suivantes : Quelle place pour les coopérations interrégionales et transfrontalières dans la mise en œuvre de la stratégie macro-régionale pour les Alpes ? Comment améliorer les synergies et les complémentarités entre les stratégies macro-régionales et les fonds structurels et les programmes européens d'investissement ?
La réponse à la première question trouve en partie sa réponse dans la mise en œuvre d'une gouvernance appropriée et équilibrée entre un double mouvement (top-down et bottom-up et aussi horizontal entre les Régions elles-mêmes) qui permettra aux coopérations et aux différentes initiatives régionales de trouver leur place et ainsi d'interconnecter leurs actions à celles de la macro-région. Le choix s'est porté sur la

création de neuf actions group[400] composés de représentants des régions de chaque Etat. La réponse à la première question est extrêmement complexe car comme me le faisait remarquer Madame Bresso, fervente défenseure de la cause des Alpes auprès de l'Union, les Alpes sont un système très complexe fait de juxtaposition de rapports, de coopérations transfrontalières mais rien au niveau de l'arc alpin excepté peut-être la Convention Alpine. Elle exprime ses doutes et sa vision sur le fonctionnement possible de la macro-région. *« Dans l'histoire des Alpes, la coopération était toujours transfrontalière. Une coopération d'ensemble est assez compliquée. Parce qu'il n'y a pas une grande tradition. La tradition est nord-sud pas est-ouest et aussi parce que le massif alpin est énorme. Donc entre nous et les Slovènes on se regarde avec sympathie parce qu'on est des montagnards mais à part ça on n'a rien en commun historiquement, il n'y a jamais eu de rapports est-ouest. Les rapports se faisaient à travers les plaines ».* Face à la diversité du territoire, sa grandeur, sa réflexion se situe davantage au niveau local, dans un mouvement bottom-up plutôt que top-down. Elle place les territoires de coopération, d'action concrète au centre de la démarche. *« Je ne suis pas contre [la macro-région], mais j'attends, je vois plusieurs GECT côte à côte plutôt qu'un grand. Parce que un GECT ça demande beaucoup d'activités et je vois mal un GECT entre le Piémont et le Tyrol. Il peut y avoir une stratégie générale avec des grandes thématiques, mais je ne pense pas que ça ira au-delà. La stratégie macro-régionale pourrait s'appuyer sur un GECT nord-sud qui permette d'avoir des instruments concrets de travail, parce que le GECT permet de gérer ensemble des fonds ».*

La macro-région contrairement à l'Eurorégion n'a jamais été perçue par les coopérations transfrontalières comme une menace potentielle. A l'époque des entretiens, la macro-région était en bonne voie d'aboutir mais elle n'était pas quelque chose de concret ni d'assez tangible pour que les acteurs locaux des coopérations transfrontalières puissent en parler et se positionner. En outre, le positionnement vis-à-vis de l'Europe est très rare, en particulier dans la coopération Alpi Marittime-Mercantour. Sur le versant français, les élus nationaux tiennent les élus locaux et n'ont pas d'ambition européenne. Le seul élu européen des Alpes Maritimes, Gaston Franco[401], très échaudé par une défaite électorale locale, aurait pu partager une vision européenne du territoire et de la coopération transfrontalière mais a refusé tout

[400] AG1 : To develop an effective research and innovation ecosystem, AG2 : To increase the economic potential of strategic sectors, AG3 : To improve the adequacy of labour market, education and training in strategic sectors, AG4 : To promote inter-modality and interoperability in passenger and freight transport, AG5 : To connect people electronically and promote accessibility to public services, AG6 : To preserve and valorise natural resources, including water and cultural resources, AG7 : To develop ecological connectivity in the whole EUSALP territory, AG8 : To improve risk management and to better manage climate change, including major natural risks prevention, AG9 : To make the territory a model region for energy efficiency and renewable energy.

entretien. La réflexion est à peine plus engagée du côté de l'Espace Mont-Blanc où seul Nicolas Evrard se pose la question dans le cadre de ses fonctions de secrétaire de l'AEM. La question reste donc ouverte.

Conclusion

Ce chapitre a démontré que les recompositions territoriales à l'œuvre sur les deux terrains de recherche sont des processus bien plus complexes que ceux qui se jouent sur d'autres espaces. La complexité est directement liée à l'intrication des échelons impliqués mais aussi aux enchevêtrements verticaux et horizontaux de la coopération transfrontalière intervenant dans un contexte de relative informalité.

Contrairement à ce qui aurait pu être pensé comme une évidence, l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière n'engendre pas ou plus un territoire délimité fixement. La coopération transfrontalière basée sur des projets et des actions concrètes non uniformes sur le territoire impose une souplesse territoriale. En outre, les acteurs eux-mêmes entendent pouvoir participer à la coopération en fonction de leurs intérêts ou plutôt de ceux de leur territoire ce qui une fois encore contrarie l'unité territoriale. Pour autant cela n'est pas contradictoire avec l'élaboration d'un projet territorial définissant une vision et des grandes lignes communes pour l'avenir du territoire global. Le droit s'il déteste l'incertitude et l'imprécision doit s'accommoder de la situation par des subterfuges. Le *soft space* n'est donc pas un obstacle à l'institutionnalisation des espaces transfrontaliers de coopération contrairement à ce que j'avais pu initialement penser. Cependant le *soft space, soft law* et gouvernance informelle demeurent les concepts clés pour analyser la complexité territoriale et les modalités de gouvernance des territoires transfrontaliers.

L'émergence d'une nouvelle échelle territoriale formelle (rescaling) se fait quasiment indépendamment des autres échelons territoriaux transfrontaliers et européens (Eurorégion AlpMed et macro-région Alpes). Toute la nuance est dans le « quasiment », parce que si les liens ne sont pas très visibles et sont très inconscients pour les acteurs des coopérations, ils existent réellement ; notamment par l'intermédiaire du programme Alcotra, qui applique les grandes orientations européennes négociées par les représentants des régions françaises et italiennes à Bruxelles soit dans le cadre de la représentation politique de l'Eurorégion, soit

[401] Ancien député européen et ancien maire de Saint-Martin-Vésubie.

directement dans le cadre d'Alcotra. Dans les deux cas, ce sont les mêmes personnes élues et chargées de mission. Ce chapitre sur la territorialisation met de nouveau en avant l'importance de l'informalité de la gouvernance et des relations multi-scalaires.

Le maillage territorial défini par Raffestin comme *« une projection d'un système de limites »* et comme *« une grille du pouvoir ou d'un pouvoir »* ne tient plus aujourd'hui en transfrontalier où les échelles se croisent et s'entrecroisent du local au niveau européen. L'ouverture des frontières a introduit un premier dépassement des limites qui a ouvert la voie à d'autres dépassements de limites, cette fois, internes aux Etats. Le dépassement des limites du maillage territorial avec comme objectif une meilleure efficacité des politiques publiques sous-tend une forme d'obsolescence de l'expression du pouvoir adossée à un maillage stricte.

Cette étude met aussi en évidence une recentralisation du pouvoir sur les questions frontalières au niveau régional dont les Etats ont parfaitement conscience et qu'ils n'acceptent pas complètement comme le prouvent les blocages en France et en Italie au moment de la création du GECT AlpMed.

Les processus de territorialisation en cours sont à la fois le résultat d'une volonté locale s'exerçant dans le cadre de relations bottom-up et qui tient compte des aspects fonctionnels du territoire mais aussi enjeux européens de cohésion territoriale qui s'expriment de façon top down par des instruments de gouvernance tels que l'Eurorégion AlpMed ou la macro-région Alpes.

Conclusion générale :

Cette recherche a pensé les liens entre gouvernance, territoire et innovation sociale dans des marges transfrontalières des Alpes.
Elle offre une perspective en portant sur des territoires périphériques peu étudiés de ce point de vue, en comparaison des coopérations métropolitaines comme l'agglomération Franco-Valdo-Genevoise ou encore la Grande Région Saar-Lor-Lux. La montagne frontalière, comme espaces naturels de confins, était en revanche déjà étudiée pour ses pratiques de coopération transfrontalière en matière d'environnement, on peut citer les travaux de Fall (2005) et Laslaz (2005; 2010) dans les Alpes, de Wieckowski en Pologne (2013), ou encore Moumaneix (2007) pour les coopérations entre le Canada et les Etats-Unis. La présente recherche apporte un éclairage sur la coopération transfrontalière dans ses différentes dimensions, ses modalités de gouvernance sur des territoires contraints physiquement par un relief difficile, peu peuplés, mais avec des enjeux environnementaux qui ont entrouvert les portes de la coopération transfrontalière.

Cette spécificité thématique tournée vers l'environnement s'avère particulièrement heuristique du point de vue de la trajectoire des coopérations transfrontalières choisies. Si la protection de l'environnement était la vocation première de ces coopérations transfrontalières, leur destin mais surtout les politiques européennes les ont menées progressivement vers de nouvelles thématiques, élargissant ainsi leurs perspectives. Le nombre d'actions menées s'est accru dans des domaines de plus en plus variés, faisant intervenir de plus en plus de spécialistes. L'envergure grandissante des coopérations transfrontalières nécessite la mise en œuvre d'une gouvernance qui organise, distribue les rôles et assure une cohérence globale. Cette transformation profonde et récente est une aubaine pour les sciences sociales, car nous sommes à une période charnière où les coopérations transfrontalières se meuvent par un jeu d'acteurs complexe de coopérations artisanales en coopérations institutionnelles structurées politiquement et juridiquement. Elles s'organisent et acquièrent petit à petit les compétences nécessaires à la gestion d'un espace transfrontalier en devenir. Sur certains aspects, notamment institutionnels, elles suivent la voie des coopérations transfrontalières régionales,

eurorégionales. Tout en s'inscrivant dans un jeu européen, leur échelle d'action reste locale, tout comme les enjeux auxquels elles s'emploient à répondre.

Les raisonnements géographique et juridique complétés par d'autres ressources disciplinaires (science politique et sociologie) ont associé les concepts disciplinaires afin de dépasser le simple dialogue inter-disciplinaire sur un sujet peu abordé dans chaque champ sur les territoires montagnards. Des parallèles ont ainsi été faits entre informalité, *soft space* et *soft law* pour décrire l'évolution de la gouvernance transfrontalière, mais aussi l'évolution des formes territoriales et de l'encadrement juridique contractuel qui l'accompagne.

Retour aux questions et aux hypothèses

Les deux questions clairement énoncées dans l'introduction étaient :

- Comment gouverne-t-on les régions transfrontalières de montagne ? Quelle coopération se développe entre les acteurs séparés par une frontière en montagne ?
- Comment innove-t-on en transfrontalier de montagne ? Quels sont les processus moteurs de l'innovation en transfrontalier ? Quels sont les éléments (instruments politiques, financiers, juridiques) permettant aux acteurs d'innover sur leur territoire ?

La première hypothèse portait sur une probable spécificité de la montagne qui influencerait les modalités de la gouvernance transfrontalière ainsi que les capacités potentielles d'innovation de la montagne. La seconde supposait une plus grande liberté dans les marges frontalières pour coopérer et ainsi innover.

Concernant la première hypothèse, elle n'est que partiellement vérifiée. Le fonctionnement de la gouvernance transfrontalière n'est pas particulièrement influencé par le contexte montagnard, les processus décrits sont relativement similaires à ceux observés sur d'autres espaces transfrontaliers y compris dans les agglomérations transfrontalières (Hamman 2003 op.cit.). En revanche, certaines modalités et plus encore les thématiques de coopération sont spécifiques. Le relief et la faible accessibilité frontalière contraignent et restreignent les zones de coopération transfrontalière à partir des axes routiers. On note aussi un éloignement des porteurs de projets par rapport à la frontière, parce que les petites communes frontalières ne disposent pas des ressources humaines et financières pour porter de tels projets, mais elles en bénéficient (cf cartes présentées dans le chapitre 3) La coopération institutionnelle apparaît pourtant comme indispensable dans ces espaces ruraux et montagnards, elle organise et porte des actions transfrontalières qui verraient difficilement le jour sans elle. Les thématiques de coopération sont bien évidemment adaptées aux intérêts spécifiques, raison pour laquelle il existe plusieurs programmes Interreg pour la frontière franco-italienne (Alcotra et Marittimo).

La seconde hypothèse, n'est pas aussi complètement validée. Les marges frontalières sont des espaces à enjeux particulièrement forts pour les Etats car il s'agit de leur limite de souveraineté. La présence des Etats dans la coopération transfrontalière s'exprime de plusieurs manières, souvent de façon indirecte et à des degrés différents selon les Etats et leur système politique (chapitres 2 et 3). La difficulté rencontrée par l'Euro-région AlpMed pour créer un GECT en est un exemple, la présence des services déconcentrés de l'Etat dans le processus d'attribution des fonds Alcotra pour la partie française en est un autre. Les projets des coopérations institutionnelles sont donc scrutés de près par les Etats, ceci pas seulement, en particulier dans le cas du Mercantour géré par un établissement public placé sous l'autorité directe de l'Etat français.

En revanche, l'éloignement des centres, les contraintes spécifiques liées au contexte montagnard sont indiscutablement des moteurs d'innovation. La position transfrontalière est un atout car elle permet au territoire d'être éligible à des fonds européens spécifiques. Ceux-ci permettent de cofinancer des actions de recherche pour des innovations technologiques expérimentées en montagne (haute altitude) ou des innovations sociales qui pourront être adaptées en milieu rural, par exemple des services à la personne (chapitre 3). Les problématiques spécifiques appellent des réponses spécifiques, qui sont de nature différente en fonction du contexte politique et social. En effet, l'approche des politiques publiques en faveur des territoires de montagne est différente selon les pays. De plus, le tissu social local est aussi très différent entre les deux terrains et parfois même entre les vallées d'un même territoire transfrontalier. La coopération transfrontalière se nourrit de ces différences et des expériences qui en résultent. De cette manière, les territoires transfrontaliers peuvent être considérés comme des laboratoires d'innovations potentielles. Il est nécessaire de rappeler l'importance du qualificatif « potentiel » pour distinguer l'innovation de la simple nouveauté qui ne trouve pas preneur ou ne satisfait pas son public. Cela donne l'opportunité d'insister à nouveau sur le manque d'évaluation à posteriori et surtout sur l'indispensable prise de recul face à la nouveauté. Tout ce qui est nouveau n'est pas innovant et réciproquement tout ce qui est innovant n'est pas forcément nouveau. L'innovation incrémentale occupe une place non négligeable dans les processus continus d'innovation, en particulier dans le champ des innovations sociales.

Pour répondre simplement à la première question, il faut distinguer deux choses : la frontière et l'espace frontalier qui l'entoure. Si les espaces transfrontaliers sont bien gérés selon des modalités de gouvernance systémique décrits précisément, la frontière reste gouvernée par les Etats ou les cantons et la Confédération. La fermeture de la frontière franco-italienne depuis juin 2015 en est l'illustration. Ce sont eux qui agissent principalement sur les trois fonctions (légale, fiscale et de contrôle de la frontière) et non les gouvernements locaux ou les différentes coopérations mises en place. Ceci explique que les Etats centraux observent avec attention ce qui se passe à leurs frontières et interviennent parfois dans la gouvernance locale par le biais d'un représentant. Ils sont aussi consultés et doivent donner leur accord pour créer un GECT

par exemple. En revanche, les territoires autour de la frontière sont gérés, administrés, gouvernés aussi par une coopération de gouvernements locaux, régionaux au sein non pas d'un gouvernement au sens classique du terme mais par une gouvernance bien plus large qui permet d'agréger les échelons politico-administratifs mais aussi l'ensemble des acteurs intéressés (publics et privés) et issus de différents secteurs.

Ce qui a été décrit au fil de l'analyse est en quelque sorte un équilibre entre une forme de pouvoir exercé par des élus dans le cadre d'une institution formelle (GECT AMM) ou informelle (CTMB) et une gouvernance partenariale ouverte, multi-niveaux et horizontale pour l'élaboration et le suivi des projets de coopération. Les décisions sont actées ou officialisées au sein de la CTMB ou de l'Assemblée, mais les questions sont réellement débattues préalablement en interne avec d'autres acteurs faisant partie de la gouvernance de projet ou en comité très restreint. La frontière restant un sujet très sensible au niveau des Etats, on note la présence ou tout au moins la représentation des Etats dans les institutions. L'Etat français intervient aussi dans la gouvernance transfrontalière au sens large notamment au moment de la sélection des projets qui seront financés par Alcotra.

Pendant de nombreuses années, les coopérations transfrontalières ont déployé des moyens importants pour trouver un statut juridique optimal. Si les réflexions, n'ont pas encore abouti dans l'Espace Mont-Blanc, elles n'ont pas été vaines. La coopération a expérimenté et s'est renforcée au fil des projets. Elle a consolidé son fonctionnement interne, sa gouvernance et a su saisir les opportunités offertes par le programme Alcotra malgré l'absence de structuration juridique. Le contexte institutionnel était plus simple dans le cas d'Alpi Marittime-Mercantour puisque chaque coopération était dotée d'un statut juridique propre. Le GECT créé en 2013, suite au Plan Intégré Transfrontalier, a renforcé l'acquis d'une coopération stable dans le temps et a aussi acté une nouvelle forme de coopération transfrontalière. Avec le PIT et le GECT, la coopération transfrontalière n'est plus uniquement fondée sur la préservation et la conservation du patrimoine naturel et culturel.

Sur le plan institutionnel, les coopérations transfrontalières sont placées dans l'obligation de proposer de nouvelles formes de gouvernance pour répondre à leurs besoins et s'adapter aux conditions de financement imposées par les programmes européens. Elles innovent de manière involontaire mais nécessaire pour contourner une complexité accrue liée aux différences institutionnelles (compétences asymétriques des acteurs, asymétrie des niveaux institutionnels et des pouvoirs entre les parties), aux règles juridiques non partagées ou encore à leur calendrier électoral qui impose un rythme à la coopération. La réponse institutionnelle à une problématique sociale, sociétale, par l'usage d'un outil juridique nouveau (le GECT par exemple) répond à la définition de l'innovation sociale. Les chapitres 1 et 3 ont mis au jour montré une montée en puissance de la coopération au fil des programmations Interreg. L'organisation des PIT a manifestement donné le tempo de la coopération transfrontalière depuis la phase de préparation jusqu'à la phase de clôture post-

réalisation des actions ; tempo similaire pour les deux coopérations transfrontalières étudiées.

Cette innovation sociale réside aussi dans la mise en œuvre d'une gouvernance très souple, informelle en parallèle des instances de gouvernance formelles décrites dans les Conventions et Statuts du GECT pour Alpi Marittime-Mercantour ou du règlement intérieur de la CTMB dans l'Espace Mont-Blanc. Les modalités des réunions ont évolué (fréquence et participants) pour s'adapter aux enjeux du moment. La participation citoyenne a été recherchée dans l'EMB sans rencontrer un franc succès. La gouvernance des PIT, bien qu'imposée et critiquée par les acteurs a impliqué les partenaires et prestataires dans la gouvernance. Jusqu'ici, ils n'étaient pas intégrés au processus transfrontalier et n'avaient aucune conscience du fonctionnement ni des enjeux à l'exception des partenaires historiques. Ces acteurs ont pu apporter un souffle nouveau, des idées nouvelles. Les PIT ont permis aussi d'élargir et de diversifier les partenaires qui étaient souvent des partenaires habituels et de proximité. Le revers de la démarche est une certaine déperdition d'énergie, puisqu'un grand nombre de partenaires a disparu à la fin des projets. L'élaboration des documents de programmation en groupes de travail, dont la composition résulte directement des projets du PIT est un autre exemple d'innovation institutionnelle. Les groupes sont constitués autour de thématiques fortes et sont composés d'acteurs qui se connaissent et partagent déjà des habitudes de travail. On peut citer, par exemple, les gardiens de refuges du Tour du Mont-Blanc. Il existe donc une certaine forme de capitalisation. A ce titre, le transfrontalier propose une forme d'innovation sociale de type organisationnelle. L'innovation institutionnelle est aussi au rendez-vous avec l'appropriation de l'outil juridique GECT avec un objectif double (gérer la coopération transfrontalière au quotidien et porter une inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO). Le GECT est un instrument juridique innovant, il répond à une très grande diversité de situations de coopération territoriale de par ses capacités d'adaptation inhérentes à sa forme contractuelle.

La gouvernance transfrontalière : entre processus d'institutionnalisation et de territorialisation

Les deux processus d'institutionnalisation et de territorialisation menés en parallèle ont été mis en évidence et analysés. La gouvernance transfrontalière doit répondre à de multiples critères pour lui permettre d'assurer le fonctionnement au quotidien des coopérations transfrontalières mais aussi d'encadrer les processus en cours.

L'institutionnalisation est un processus long et délicat visant à créer *in fine* une institution pérenne dotée de la personnalité juridique. L'Espace Mont-Blanc s'est inscrit dans cette optique dès sa création mais n'est pas parvenu à ce jour à atteindre cet objectif. Ce processus est dépendant de considérations juridiques mais surtout

politiques (chapitre 5). L'Espace Mont-Blanc ne possède pas la personnalité juridique, mais il possède depuis sa création une institution (la Conférence Transfrontalière Mont-Blanc), dont la composition et le fonctionnement sont régis par un règlement. Il s'agit bien d'une institution, qui lui a d'ailleurs permis d'inscrire son action dans le temps. A l'inverse, la coopération Alpi Marittime-Mercantour ne s'est pas dotée d'un organe faîtier avant de créer son GECT en 2013. Son fonctionnement était donc purement informel et dépourvu de toute publicité.

Le processus de territorialisation est continu dans le temps et en lien direct avec l'évolution de la gouvernance du territoire frontalier. Initialement, la coopération transfrontalière était restreinte territorialement soit aux limites territoriales des deux parcs mais celles-ci ont évolué, soit dans un périmètre défini par des études pour l'Espace Mont-Blanc. Ce dernier a aussi évolué car il s'agissait d'un périmètre idéal au sein duquel certaines communes ont refusé de participer initialement ou se sont retirées par la suite. Ces périmètres sont proposés sur la base de critères fonctionnels, mais aussi politiques. L'évolution des périmètres de coopération dépend du projet de territoire de chaque coopération et des ambitions de celui-ci. Les modalités d'action et de fonctionnement des coopérations transfrontalières sur la base de projets nécessitent une certaine souplesse territoriale pour garantir une meilleure efficacité mais aussi de respecter les volontés individuelles des communes de participer « à la carte » aux actions transfrontalières. Le concept de *soft space* proposé par Allmendinger et Haughton (2007) correspond parfaitement à la situation décrite dans les deux coopérations. Le territoire ne cesse de s'étendre dans le cas d'Alpi Marittime-Mercantour notamment avec le PIT puis avec le projet de classement UNESCO. Dans l'Espace Mont-Blanc, les limites du territoire ne sont plus très nettes, certaines communes souhaiteraient rejoindre la coopération, d'autres la quitter (chapitre 6). Une troisième catégorie est favorable à la coopération transfrontalière mais ne s'y implique pas. Le concept de *soft space* s'adapte parfaitement à l'évolution de la gouvernance présentée dans le chapitre 3. La coopération transfrontalière peut dans ce contexte ne pas être linéaire, c'est à dire que certaines communes situées à proximité peuvent ne pas réellement coopérer sans pour autant être exclues du processus. Dans la globalité, le territoire reste cohérent pour développer un projet de territoire.

Le *soft space* incarne l'idée d'une souplesse, de nouvelles formes territoriales aux limites floues, de territoires mouvants articulés entre eux pour assurer une plus grande efficience des actions et des politiques publiques sur les territoires. La gouvernance transfrontalière s'est elle aussi adaptée pour répondre à ce besoin de souplesse. La gouvernance transfrontalière fonctionne selon une modalité systémique. Elle se décompose en trois sous-sytèmes caractérisés par l'informalité et la coordination horizontale et verticale. La gouvernance institutionnelle décide des grandes orientations de la coopération transfrontalière, elle implique très fortement les acteurs détenteurs du pouvoir (élus et directeurs des parcs). Cette gouvernance a cédé du terrain à la gouvernance de projet pendant le PIT, qui était véritablement une gouvernance opérationnelle et qui a donc disparu à son terme. Enfin, le programme qui a financé les PIT (Alcotra) possède lui aussi une gouvernance propre qui a interagi

dans ce système complexe. L'ensemble est marqué par un jeu entre la sphère formelle et la sphère informelle. L'informel occupe une position clé et son influence est croissante y compris dans le processus de prise de décision. Sa montée en puissance est difficilement quantifiable, cependant des indices matériels le suggèrent comme la diminution de la fréquence des CTMB, le contenu des comptes rendus. Les entretiens avec les acteurs des coopérations ne laissent aucun doute sur l'existence de l'informalité mais ne permettent pas d'en évaluer le degré.

La gouvernance transfrontalière, du fait de l'élargissement de son champ opérationnel et thématique, met en relation des acteurs de secteurs différents (coordination horizontale) et surtout d'échelons administratifs et politiques différents pour regrouper le maximum de compétences et influer dans les processus de prise de décision voire dans les processus de fabrication des politiques publiques. C'est le cas pour l'élaboration du programme Interreg Alcotra et dans une moindre mesure de la Stratégie Alpes. Les liens entre les coopérations transfrontalières et les échelons de gouvernance supérieurs (euro-région AlpMed et macro-région Alpes) sont encore quasi-inexistants mais certains acteurs y songent, c'est une direction majeure pour faire entendre leurs voix au niveau européen et accroitre les relations *bottom-up*. D'une certaine façon ces liens existent déjà au travers du programme opérationnel Alcotra qui est le pendant de la structuration politique AlpMed en sommeil ces dernières années.
L'informalité possède beaucoup de vertus, mais elle tend aussi à exclure certains acteurs du jeu, notamment la société civile, qui n'est pas tenue au fait des discussions informelles et ne peut donc pas s'exprimer ni émettre d'avis en temps réel. L'institutionnalisation de la coopération se révèle dans certains cas gage de pérennité. Cet argument a pu être avancé dans l'Espace Mont-Blanc avant d'être balayé pour justifier un renoncement momentané à créer un GECT. Ce fut aussi le cas pour l'Euro-région AlpMed qui a échoué à créer un GECT.

Le transfrontalier : un laboratoire méthodologique

L'étude de ces transformations relève de plusieurs champs disciplinaires tant elles impactent le droit, la géographie, la science politique, plus largement le champ des sciences sociales. La spécificité de cette recherche réside dans son caractère transdisciplinaire qui a permis d'aller au-delà de l'analyse disciplinaire du droit ou de la géographie qui peuvent enfermer l'objet. La géographie peine à intégrer les freins juridiques au développement des relations transfrontalières. La majeure partie du temps, le droit est appréhendé par les non juristes comme un obstacle difficilement franchissable et non comme un allié potentiel pour faire avancer la coopération d'un point de vue opérationnel dans le développement des projets. Pourtant l'outil juridique du GECT s'est révélé très précieux pour faire progresser de nombreuses coopérations transfrontalières ou territoriales. Sa relative simplicité a été un atout pour les parties engagées dans des coopérations.

Inversement, l'analyse purement juridique ne permet pas de prendre en considération ni les configurations spatiales à géométrie variable, ni les éléments de contexte tels que la topographie, les points de passage ou encore la sociologie d'un espace, ses fonctionnalités. Le droit ne fait pas tout, il ne peut répondre aux interrogations de délimitation spatiale des coopérations, qui doivent faire l'objet de discussions politiques et tenir compte des aspects géographiques cités précédemment. Le raisonnement juridique achoppe souvent sur des questions de compétences (des collectivités partenaires), là où la géographie aurait tendance à privilégier des aspects fonctionnels sans se préoccuper de ces aspects. Or les deux aspects sont incontournables dans la réflexion. La combinaison des deux raisonnements conduit à proposer des périmètres de coopération larges au sein desquels des coopérations renforcées ou au contraire plus lâches peuvent se développer. Cette proposition s'inscrit dans une évolution récente de la géographie avec le *soft space* mais aussi du droit avec le *soft law*. Mes travaux relient les deux champs disciplinaires dans une perspective différente par rapport au courant anglo-saxon de la critical legal geography (Butler 2009) qui a initié le rapprochement.

Les deux disciplines s'avèrent aussi particulièrement complémentaires pour analyser l'évolution des coopérations transfrontalières par une approche multiscalaire. Cette approche chère aux géographes s'adapte parfaitement avec l'organisation politique, administrative et judiciaire française caractérisée par un « millefeuille » de niveaux administratifs et un nombre élevé de collectivités territoriales[402] mais qui n'est néanmoins pas si originale en Europe (Giraut 2002), puisque l'Italie et la Suisse ont elles aussi trois niveaux principaux ainsi que des niveaux intermédiaires avec des compétences légales complexes (Provinces en Italie, Régions en Suisse, départements en France). La gouvernance transfrontalière impose cette prise en considération scalaire (verticale) mais aussi une étude des relations horizontales intersectorielles pour comprendre l'implication des différents acteurs, leur rôle et en particulier celui de la société civile.

Innovation à la marge

L'innovation est une thématique en vogue, tant dans les politiques publiques tout échelon confondu que dans la recherche, il convenait de trouver une entrée compatible avec l'étude de la gouvernance transfrontalière. En effet, les modalités actuelles de

[402] Millefeuille composé des collectivités territoriales, des espaces de coopération intercommunale, des différentes circonscriptions administratives et électorales.

financement de la recherche européenne tendent à placer l'innovation au cœur des recherches, faisant d'elle un but ou un objet. Pour ma part, je n'ai jamais prétendu vouloir produire de l'innovation. En revanche ma démarche de recherche, à défaut d'être innovante, était originale. Mon objectif n'était pas de trouver des innovations à tout prix, mais davantage de travailler sur les processus de gouvernance aboutissant à la production d'innovations entendue au sens large. J'ai donc envisagé que les modifications des processus de gouvernance observées en transfrontalier puissent avoir un impact direct sur la production d'innovation. Dès lors, l'intérêt n'était plus le résultat en lui-même, mais l'ensemble des relations entre acteurs, les jeux de pouvoirs mis en œuvre et redéfinis en permanence pour aboutir à ce résultat prétendument innovant. Lorsqu'on traite de la question de l'innovation, celle du changement est son corolaire immédiat. En effet, une innovation peut être source de changement ou un moyen de produire du changement (seulement un moyen parmi d'autres) et, inversement, un contexte favorable au changement peut être à l'origine d'innovations. Ensuite, les besoins de l'analyse m'ont amené à réfléchir, sur un plan théorique, à la qualification de l'innovation sociale, dans la continuité des travaux canadiens entrepris par le CRISES[403]. L'innovation sociale en lien avec la gouvernance est encore dans la littérature francophone européenne assez confidentielle et souvent circonscrite à un champ de recherche restreint : l'économie sociale et solidaire. L'innovation sociale arrive progressivement dans le champ de la géographie par le biais des solidarités territoriales. Ce travail lui donne une application nouvelle en transfrontalier et le fait sortir de son champ de prédilection.

Enfin, travailler sur les processus d'innovation et de changement en montagne, qui plus est frontalière a permis de mettre en évidence le rôle fondamental des espaces périphériques, de confins dans ces processus. Souvent relégués, dans la littérature, au seul rôle de récepteur de l'innovation, produite dans les centres, ce travail positionne la montagne périphérique comme un véritable centre, et réécrit les rapports centre-périphérie sous un angle nouveau. Les solidarités ville-montagne sont ainsi inversées, permettant d'envisager ces territoires non plus sous l'angle de la dépendance, mais sous celui de la production d'innovations. Ce positionnement se rapproche de celui des géographes qui s'intéressent aux marges territoriales (marges urbaines, rurales…) et démontrent leurs capacités à innover en partie liées à leur moindre charge symbolique et politique (Antheaume et Giraut 2002). Tour à tour objet de convoitises et de richesses ou repoussoir en fonction des époques, les Alpes conservent aujourd'hui cette double facette ambiguë. En effet, elles sont reconnues et préservées par la

[403] CRISES : Centre de Recherche sur Les innovations Sociales, Université du Québec à Montréal (UQAM)

Convention Alpine[404] pour leur environnement naturel, culturel et leur capital de biodiversité unique, mais aussi pour le cadre de vie qu'elles constituent pour environ 14 millions d'habitants. Unique d'un point de vue environnemental, il se révèle contraignant au quotidien. La distance, la rudesse du climat, la pente sont autant de contraintes qui doivent être prises en considération dans les politiques publiques en matière de santé, de formation, de transport, mais aussi d'éducation. Nombre d'Etats, parmi lesquels la France, l'Italie et la Suisse ont adopté des politiques en faveur de la montagne ou des espaces périphériques ruraux. Le transfrontalier de montagne offre un autre cadre de réflexion, plus large que celui des solidarités traditionnelles de vallées. Le dépassement de la frontière peut aussi être un moyen pour les acteurs locaux, en particulier pour les élus, d'aborder collégialement des thématiques nouvelles ou sensibles qu'ils n'auraient pas traitées directement avec la collectivité voisine. Le transfrontalier offre un cadre de dépassement des oppositions politiques ou personnelles traditionnelles, qui ne disparaissent pas mais qui peuvent être plus facilement surmontées grâce à la présence de tiers. Placer les réflexions à un échelon supérieur permet de prendre de la hauteur et de décharger symboliquement les oppositions.

Pour les autres acteurs, le transfrontalier élargit indéniablement les champs des possibles et ouvre de nouvelles perspectives. Le secteur privé a parfois eu un rôle moteur ou au moins initiateur dans la coopération transfrontalière. Sans trop s'éloigner de nos terrains, l'association des Portes du Soleil créée autour de 1972 afin d'exploiter un domaine skiable transfrontalier s'est révélée déterminante pour la région transfrontalière du Chablais mais surtout pour le Chablais suisse. Cette coopération franco-suisse a ouvert la voie à une coopération inter-cantonale entre le Chablais vaudois et valaisans vers une coopération inter-cantonale. La question des motivations individuelles des acteurs n'a pas été développée car elle nécessitait une lecture plus partisane des enjeux politiques et de pouvoirs. Cepedant les nombreux entretiens avec les acteurs et leur forme très ouverte, ont apporté des éléments de réponse, mais la question n'a pas été posée systématiquement car elle ne faisait pas partie de la grille d'entretien. La question posée était plus liée à la nature de l'engagement, à savoir *« quelle est votre implication dans la coopération transfrontalière ? »*. La question portait davantage sur les modalités et l'intensité de l'engagement que sur les motivations individuelles.

[404] La Convention Alpine est un traité international pour le développement durable et la protection des Alpes ratifié par les pays alpins (Allemagne, Autriche, France, Italie, Liechtenstein, Monaco, Slovénie et Suisse) ainsi que l'Union européenne. La Convention-cadre définit les principes fondamentaux de toutes les activités de la Convention alpine et est entrée en vigueur en mars 1995. Des protocoles additionnels viennent s'y ajouter sur des thématiques précises.

Soulignons que mon implication personnelle sur l'un des terrains aurait largement fossé cette lecture, ce qui m'a conduite à m'en tenir à une analyse processuelle de la gouvernance.

La gouvernance comme objet d'étude : limites de l'approche « quasi-ethnographique »

Cette recherche a en grande partie reposé sur une expérience professionnelle, courte mais suffisamment riche pour me permettre de saisir de l'intérieur les principaux ressorts de la gouvernance transfrontalière, qu'il m'a fallu ensuite analyser et comparer sur un terrain neuf pour tester mes hypothèses. Cette approche par l'expérience est indéniablement irremplaçable. L'asymétrie des informations entre les deux terrains (l'Espace Mont-Blanc, terrain de recherche originel, et l'Alpi Maritime-Mercantour, nouveau terrain) m'a longtemps questionnée. L'informalité des relations transfrontalières est un obstacle pour la recherche. Comment avoir accès aux informations qui par nature ne sont pas visibles et ne sont pas destinées à être diffusées ? Les entretiens n'ont pas produit le même résultat sur le second terrain Alpi Marittime-Mercantour, car il n'y avait pas de liens préalablement tissés avec les acteurs. Mes questions étaient sans doute imprécises et trop innocentes, moins pertinentes en particulier au début de l'enquête. De plus, je n'ai pas eu accès aux archives, courriers, comptes rendus, notes ou rapports internes. De surcroit, un nouvel obstacle pour les chercheurs va progressivement se dresser, celui de la dématérialisation. J'ai constaté que l'usage des courriers électroniques a remplacé les courriers papiers et que ceux-ci ne sont pas archivés et de ce fait sont donc indisponibles, ce qui constitue une perte d'information considérable. De même, le turn-over sur les postes de chargé de mission, en particulier en France, constitue une difficulté supplémentaire pour comprendre la gouvernance et son évolution sur le long terme. Or la confrontation des récits est indispensable pour constituer un corpus fiable.

Afin de combler ce déficit de données et cette asymétrie de sources, j'ai constitué une base de données restreinte à une sélection de projets financés par Interreg sur les deux terrains. Le traitement des données et l'analyse qui en découle est relativement basique car on touche ici une des limites de la pluridisciplinarité. La vraie pluridisciplinarité est compliquée à réaliser par une seule et même personne, elle implique une collaboration très étroite de plusieurs spécialistes dans leur domaine respectif. Une analyse de

réseau, à l'aide d'un logiciel[405] aurait pu être envisagée par un sociologue. La base de données aurait pu être plus large pour inclure tous les projets et pas seulement une sélection. Les résultats graphiques auraient sans doute été plus significatifs que ceux présentés ici et surtout plus complets, permettant une réelle analyse des réseaux d'acteurs. Cependant, les résultats graphiques et cartographiques présentés apportent tout de même des éléments intéressants. Ils montrent tout d'abord un leardership italien dans les programmes Alcotra, aussi mis en évidence et surtout expliqué dans les entretiens par une facilité d'accès à ce type de financement. La concentration des porteurs de projets sur certaines communes est représentée et apporte une information nouvelle. La classification des partenaires des projets et des chefs de file confirme une observation de terrain : les partenaires publics en particuliers les communes et les parcs sont majoritaires.

Les cartes de liens mettent en évidences les différents partenariats de projet. La distinction entre partenariats institutionnels et non institutionnels a été féconde puisqu'elle révèle des formes différentes pour chaque coopération. Les cartes de périmètres des deux coopérations, ainsi que les propositions sont inédites car aucune d'entre elles n'a proposé de cartes. L'Espace Mont-Blanc présente toujours la même carte depuis sa création. Alpi Maritime-Mercantour n'est pas non plus en mesure de fournir des cartes de périmètres. Leur réalisation s'est appuyée sur différentes sources cartographiques mais surtout sur les discours des acteurs recueillis dans les entretiens, ce qui a impliqué des choix longuement réfléchis. Elles présentent donc intrinsèquement un parti pris et pourront faire l'objet de discussions notamment avec les acteurs des coopérations transfrontalières.

L'approche locale choisie a permis de comprendre le rôle de chacun des acteurs en confrontant leur récit individuel, mais aussi en confrontant leur récit à ma propre expérience. Elle présente cependant une limite majeure lorsqu'on monte dans les échelons administratifs et territoriaux. En effet, les acteurs sont de plus en plus difficiles à interroger directement, notamment les élus. Sauf à les avoir déjà fréquenté ou à être recommandé par un tiers assez proche, il est difficile d'obtenir un rendez-vous dans des conditions satisfaisantes pour réaliser un entretien. Ceci explique en partie pourquoi je me suis concentrée sur le niveau local. J'ai eu la chance d'interroger des acteurs nationaux et européens mais en nombre insuffisant pour développer les enjeux euro-régionaux et macro-régionaux et leurs implications pourtant forts intéressants. Une enquête sur la base d'un questionnaire auprès des différents services,

[405] J'ai tenté un traitement des données par le logiciel TULIP, mais ne connaissant pas les algorithmes utilisés, ni la méthode, j'étais incapable d'en tirer une analyse.

complété par des entretiens téléphoniques serait certainement plus efficace à cette échelle.

Un équilibre disciplinaire délicat

La pluridisciplinarité, en particulier dans le cadre d'une thèse, implique d'affronter plusieurs difficultés. La première est celle de l'inscription obligatoire dans un champ disciplinaire et par conséquent dans une épistémologie. Celle de la géographie montre une ouverture disciplinaire favorable au traitement d'une question par la convocation de concepts extérieurs à la géographie, ce qui était plus difficilement concevable avec le droit qui était pourtant ma discipline de prédilection. La seconde relève d'un jeu d'équilibre pour faire dialoguer les disciplines, emprunter des concepts, les assimiler dans un schéma de pensée différent et enfin les mobiliser pour appuyer une analyse. Ce fut le cas par exemple pour appréhender le tournant spatial qui s'opère en sciences humaines et plus spécifiquement en droit. Si rapprocher le droit et la géographie a déjà été expérimenté par le courant de la *critical legal geography*, opérer ce rapprochement par le territoire semblait une évidence mais ne fut pas si intuitif. La coopération transfrontalière est un cadre idéal pour le faire, car elle implique un dépassement intrinsèque des limites territoriales, la première étant la frontière. Le constat immédiat d'un « bricolage » perpétuel avec les règles de droit d'un ou plusieurs Etats m'a encouragé à poursuivre dans la voie de la souplesse, des arrangements contractuels d'abord (Droit issus du conseil de l'Europe) puis du *soft law* qui s'est considérablement développé dans les coopérations transfrontalières avec les chartes, schémas, plans et autres stratégies. Leur contenu et le discours des acteurs laissaient entrevoir une évolution spatiale. Le rapprochement entre *soft law* et *soft space* s'est fait par ce biais. Le droit réalise aussi son tournant spatial : le droit ne fait plus le territoire, il ne délimite plus des juridictions fixes ou de territoires de compétences, mais il accompagne un mouvement dans lequel les formes territoriales sont mouvantes, pas toujours linéaires. Du point de vue de l'applicabilité des règles de droit, rien de change : soit une convention organise la coopération et prévoit l'application d'un droit commun sur l'ensemble du territoire, soit la coopération n'est pas encadrée par une convention et le droit applicable est celui en vigueur dans chaque Etat.

La troisième difficulté est en réalité une crainte, celle de ne pas satisfaire les exigences de chaque discipline. En effet, il faut parfois utiliser un vocabulaire ou des notions qui ne sont pas partagés par les disciplines. J'avais comme volonté de faire dépasser l'a priori classique sur le droit comme matière ardue imperméable aux non-juristes. Jusqu'où aller dans la démonstration ? Comment ne pas tomber dans la vulgarisation en voulant trop simplifier ? J'ai parfois eu cette peur de ne pas être comprise par les uns et jugée superficielle par les autres. Cette angoisse s'est couplée à un sentiment de frustration de devoir se limiter dans l'analyse à ce qui est nécessaire pour répondre à la question (principalement dans le chapitre 5). A l'inverse, j'ai aussi eu cette peur de ne

pas aller assez loin par manque de connaissances et de compétences notamment en sociologie et en cartographie. Le traitement cartographique de l'analyse faite des projets Interreg a constitué un véritable défi, mais néanmoins indispensable pour spatialiser les informations et apporter une information complémentaire.

Perspectives

Le contexte a énormément changé le long de la frontière franco-italienne, notamment dans la vallée de la Roya par rapport à l'enquête réalisée en 2014. La frontière est désormais fermée, la coopération n'est pas de mise sur certaines thématiques. En revanche, les mots « solidarité » et « résistance » sont utilisés pour qualifier cette vallée dans laquelle l'histoire se répète. Solidarité envers ceux qui ont traversé les frontières de leur pays, un continent et la Méditerranée et qui se retrouvent coincés dans une « vallée rebelle » dont les habitants résistent face à un pouvoir côtier dans le déni et parfois l'illégalité. La vallée de la Roya fait parler d'elle, comme Calais en son temps. Mais elle mériterait d'être l'objet d'une étude poussée sur le rapport particulier qu'entretiennent les habitants à leur frontière, au pouvoir qu'elle représente. Cette résistance face au pouvoir et cette solidarité s'observent dans d'autres vallées frontalières sur des thématiques diverses. La situation sur le versant italien n'est guère meilleure et ce sont ces mêmes citoyens de la Roya qui la franchissent pour venir en aide aux réfugiés et les aident parfois à la passer dans l'illégalité. La question comment gouverne-t-on une frontière fermée, se pose plus que jamais sur cette partie du territoire. Qui contrôle quoi, et comment, dans quels buts, avec quelles justifications ? Ce territoire frontalier de la Roya semble aujourd'hui être un lieu propice à l'innovation sociale. L'action citoyenne prend en charge dans la mesure de ses possibilités matérielles et financières les migrants et palie aux manquements de l'Etat et du département des Alpes Maritimes dans l'accueil des mineurs isolés c'est-à-dire non accompagnés en les hébergeant et en leur permettant d'exercer leurs droits (demande d'asile, et demande de protection des mineurs). Le territoire et les habitants s'organise face à la fermeture de la frontière et au drame humanitaire qui s'y noue.

Afin de répondre plus précisément à la première hypothèse sur la spécificité de la coopération transfrontalière en montagne, il serait bienvenu de confronter les résultats présentés ici avec un ou plusieurs autres cas plus urbains ou ruraux. Les possibilités ne manquent, et le cas de la Regio Insubrica envisagé initialement reste une piste privilégiée car les montagnes sont proches, les lacs et le relief représentent une contrainte sur le territoire. Cependant, les thématiques de coopération ne sont pas les mêmes. L'environnement n'est pas la priorité, en revanche la question des travailleurs frontaliers semble davantage être au cœur de la démarche transfrontalière, la rapprochant des problématiques métropolitaines. Le Jura est un autre cas d'étude qui pourrait être envisagé. Dans les deux cas, la coopération transfrontalière présente une

envergure supérieure, les territoires sont plus vastes, les thématiques plus larges, mais l'historique des coopérations présente de grandes similitudes avec nos coopérations.

Bibliographie :

Littérature scientifique :

AKRICH M., CALLON M., LATOUR B., 1988, A quoi tient le succès des innovations? 1: L'art de l'intéressement; 2: Le choix des porte-parole, *in Gérer Comprendre Annales des Mines*, p. 4–17. < https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00081741/ > (consultation le 2 février 2015)

ALBAN N., HUBERT G., 2013, Le modèle des parcs nationaux à l'épreuve du territoire, *VertigO*, 1 octobre 2013 , vol. 13, n°2, <http://dx.doi.org/10.4000/vertigo.14081 > (consultation le 9 avril 2016)

ALIPRANDI L., ALIPRANDI G., 2000, *La découverte du Mont-Blanc par les cartographes, 1515-1925*, (Art dans les Alpes). Ivrea, Italie, Priuli & Verlucca, 165 p.

ALLEN J., COCHRANE A., 2007, Beyond the Territorial Fix: Regional Assemblages, Politics and Power, *Regional Studies.*, décembre 2007, vol. 41, n°9, p. 1161‑1175. <http://dx.doi.org/10.1080/00343400701543348 >

ALLMENDINGER P., CHILLA T., SIELKER F., 2014, Europeanizing Territoriality—Towards Soft Spaces?, *Environment and Planning A*, vol. 46, n°11, p. 2703‑2717. < http://dx.doi.org/10.1068/a130037p >

ALLMENDINGER P., HAUGHTON G., 2009, Soft Spaces, Fuzzy Boundaries, and Metagovernance: The New Spatial Planning in the Thames Gateway, *Environment and Planning. A*, vol. 41, n°3, p. 617‑633. < http://dx.doi.org/10.1068/a40208 >

ALLMENDINGER P., HAUGHTON G., 2007, « Soft spaces » in planning, *TownCountry Planning*, p. 306‑308.

ALLMENDINGER P., HAUGHTON G., KNIELING J., OTHENGRAFEN F., 2015, *Soft Spaces in Europe: Re-negotiating Governance, Boundaries and Borders*, (Regions and cities). Routledge, 271 p.

ALLMENDINGER P., HAUGHTON G., KNIELING J., OTHENGRAFEN F., 2015, Soft spaces, planning and emerging pratices of territorial governance, *in Soft Spaces Europe. Re-Negot. Gov. Boundaries Bord.*, Routledge, p. 3‑22.

ALTER N., 2013, *L'innovation ordinaire*, Paris, PUF, 392 p.

AMILHAT SZARY A.-L., 2013, « Montagnes mobiles ? », *Journal of Alpine Research-Revue de Géographie Alpine*, n°101‑2, < https://rga.revues.org/2135 > (consultation le 26 juillet 2016)

AMILHAT-SZARY A.-L., 2015, *Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui ?*, Paris, Presses universitaires de France, 160 p.

AMILHAT-SZARY A.-L. A., 2014, Natures of Borders: from Historical to Prospective Epistemologies, *in Cartographies of Nature: How Nature Conservation Animates Borders*, New Castle, Maano Ramutsindela, p. 31‑53.

<http://www.academia.edu/8916476/_Natures_of_Borders_from_Historical_to_Prospective_Epistemologies_in_Cartographies_of_Nature_How_Nature_Conservation_Animates_Borders_Maano_Ramutsindela_editor_New_Castle_upon_Tyne_Cambridge_Scholars_Publishing_p._31-53 > (consultation le 16 avril 2017)

AMILHAT-SZARY A.-L., BECK E., ROUVIÈRE L., 2015, Patrimonialiser la frontière à l'aide d'un SIG historique : des conflits d'usage aux avancées méthodologiques (l'exemple de deux triples frontières andines aux confins de l'Argentine, du Chili, de la Bolivie et du Pérou), *in Raisons Politiques Usages Symboliques*, Paris, Chavarochette, C., Demanget, M., & Givre, O., p. 81‑108.

AMILHAT-SZARY A.-L., FOURNY M.-C., 2006, *Après les frontières, avec la frontière: Nouvelles dynamiques transfrontalières en Europe*, La Tour-d'Aigues, Editions de l'Aube, 169 p.

AMILHAT-SZARY A.-L., FOURNY M.-C., ESCACH N., JACOB L., 2012, *Vers une macro-région espace alpin, Note préparatoire PACTE/Région Rhône-Alpes, Appel de Grenoble*, Grenoble,

AMILHAT-SZARY A.-L., GIRAUT F., 2015, *Borderities and the politics of contemporary mobile borders*, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan, 306 p.

AMILHAT-SZARY A.-L., GIRAUT F., 2015, *Borderities and the Politics of Contemporary Mobile Borders*, Palgrave Macmillan, <http://www.palgraveconnect.com/doifinder/10.1057/9781137468857 > (consultation le 22 mai 2016)

ANDERSON J., 2002, Introduction: Why Study Borders Now?, Regional & Federal Studies, vol. 12, n°4, p. 1‑12. < http://dx.doi.org/10.1080/714004775 >

ANDERSON J., 2001, Theorizing State Borders: 'Politics/Economics' and Democracy in Capitalism., *CIBR Electron. Work. Pap. Ser.*, n°WP 01, qub.ac.uk/cibr, <http://web.iaincirebon.ac.id/ebook/moon/StateNations/Theorizing%20State%20Borders.pdf > (consultation le 22 mai 2016)

ANDERSON M., 1970, Les frontières : un débat contemporain, *Cultures Conflits*, n°26‑27, < http://dx.doi.org/10.4000/conflits.359 > (consultation le 12 avril 2013)

ANDERSON M., 1997, *Frontiers: territory and state formation in the modern world*, Malden, MA, Polity Press, 255 p.

ANTHEAUME B., GIRAUT F., 2002, Les marges au cœur de l'innovation territoriale ? Regards croisés sur les confins administratifs (Afrique du Sud, France, Maroc, Niger, Togo .. .), *Histoires Géographes*, 2002 , n°379, p. 39‑58.

ARPIN I., COSSON A., 2014, The category of mountain as source of legitimacy for national parks, Environmental Science & Policy,< http://dx.doi.org/10.1016/j.envsci.2014.07.005 > (consultation le 9 avril 2015)

ASSOGBA Y. A., 2010, *Théorie systémique de l'action sociale et innovation sociale*, Gatineau, Québec, Innovation sociale et développement des communautés, Alliance de recherche université-communauté, 16 p.

BADIE B., 2007, *La fin des territoires : essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Dubli-print à Domond. (L'espace du politique). Paris, Fayard, 276 p.

BARELLA X., 2008, La coopération décentralisée à la recherche d'une sécurité juridique renforcée., *AJDA*, 2008, p. 1580‑1586.

BAUDELLE G., GUY C., MÉRENNE-SCHOUMAKER B., 2011, *Le développement territorial en Europe : concepts, enjeux et débats*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 281 p.

BECKER H. S., 2016, *La bonne focale*, Paris, La Découverte, 267 p.

BÉHAR D., ESTÈBE P., VANIER M., 2014, *Réforme territoriale : avis de décès de l'interterritorialité?*, Métropolitiques, < http://www.metropolitiques.eu/Reforme-territoriale-avis-de-deces.html > (consultation le 21 février 2017)

BELAIDI N., KOUBI G., 2015, Droit et Géographie, *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie.*, vol.6, n°1, <http://developpementdurable.revues.org/10798 > (consultation le 28 avril 2015)

BERNIER X., 2008, Les dynamiques réticulo-territoriales et la frontière en zone de montagne : approche typologique, *Flux*, n°4, p. 8–19.

BESANÇON E., 2015, La diffusion de l'innovation sociale, un processus de changement multiforme : Une illustration à partir d'une recyclerie, *Sociologies Pratiques*, vol. 31, n°2, p. 31. < http://dx.doi.org/10.3917/sopr.031.0031 >

BESANÇON E., CHOCHOY N., GUYON T., 2013, *L'innovation sociale principes et fondements d'un concept*, Paris, l'Harmattan, 160 p.

BESANÇON E., GUYON T., 2013, Les principales approches de l'innovation sociale, *in Innovations sociales principes fondamentaux. Un concept*, Paris, l'Harmattan, p. 29‑48.

BLOMLEY N., 2003, From 'What?' to 'So What?': Law and Geography in Retrospect, *in* HOLDER J., HARRISON C. (éd.), *Law Geography.*, Oxford University Press, p. 17‑34.
<http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199260744.001.0001/acprof-9780199260744-chapter-2 > (consultation le 22 août 2016)

BONERANDI E., SANTAMARIA F., 2011, De la gouvernance à la gouvernance territoriale : enjeu de l'européanisation de l'aménagement du territoire. Réflexions à partir d'une recherche dans le cadre de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE), *Cybergeo : European Journal of Geography*, <http://dx.doi.org/10.4000/cybergeo.23530 > (consultation le 6 janvier 2016)

BOUDET J.-F., 2015, La géographie juridique. Recherche et limite d'une définition, *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, vol.6, n°1, < http://developpementdurable.revues.org/10744 > (consultation le 28 avril 2015)

BOURDON É., ROCHE D., 2011, *Le voyage et la découverte des Alpes : histoire de la construction d'un savoir ; 1492 - 1713*, (Le voyage dans les Alpes). Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 639 p.

BOURQUE D., FRÉCHETTE L., PROULX J., 2007, *Innovations sociales en Outaouais: rapport de recherche*, (Série Recherches, no. 13) Gatineau, Québec, Innovation sociale et développement des communautés, Alliance de recherche université-communauté, 52 p.

BOZONNET, 1989, Le lieu de tous les extrêmes : anomie, solidarité, identité territoriale. La montagne secrète-t-elle une société spécifique ?, *Revue de Géographie Alpine*, vol. 77, n°1, p. 147‑160. < http://dx.doi.org/10.3406/rga.1989.2737 >

BRENNER N., 1999, Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union, *Urban Studies.*, vol. 36, n°3, p. 431‑451. <http://dx.doi.org/10.1080/0042098993466 >

BRENNER N., 2004, *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford [UK] ; New York, Oxford University Press, 351 p.

BRENNER N., 1999, Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union, *Urban Stud.*, vol. 36, n°3, p. 431‑451. <http://dx.doi.org/10.1080/0042098993466 >

BRIE M., STÖLTING E., 2012, Formal institutions and informal institutional arrangements, *in International Handbook on Informal Governance*, Edward Elgar Publishing, p. 19‑39.

BROGGIO C., 2002, La politique de la montagne en France, *Hérodote*, vol. N°107, n°4, p. 147‑158. < http://dx.doi.org/10.3917/her.107.0147 >

BROGGIO C., 1997, Montagne et développement territorial : de l'autodéveloppement au développement durable, *Information. Géographique*, vol. 61, n°4, p. 160‑174.

BRUN J.-J., PERRIN T., 2001, La montagne, laboratoire pour la science ? ou laboratoire pour la société ?, *Revue de Géographie Alpine*, 2001, vol. 89, n°2, p. 29‑38. < http://dx.doi.org/10.3406/rga.2001.3031 >

BRUNET R., FERRAS R., THÉRY H., 1993, *Les mots de la géographie : dictionnaire critique*, RECLUS, 532 p.

BRUNET-JAILLY E., 2005, Theorizing Borders: An Interdisciplinary Perspective, *Geopolitics*, vol. 10, n°4, p. 633‑649. <http://dx.doi.org/10.1080/14650040500318449 >

BUTLER C., 2009, Géographie du droit critique et production de l'espace: théorie et méthode selon l'œuvre d'Henri Lefebvre, *in Géographie du droit: épistémologie, développement et perspectives*, Presses de l'Université de Laval, p. 137‑155.

CAILLOSSE J., 2013, Questions sur l'identité juridique de la « gouvernance »., *in La gouvernance territoriale pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., p. 29‑67.

CALBÉRAC Y., DELAGE A., 2010, Introduction. L'approche spatiale comme moyen de compréhension et d'action sur les sociétés, *Tracés. Revue de Sciences humaines*, n°10, p. 121‑134. < http://dx.doi.org/10.4000/traces.4751 >

CALLON M., 1986, Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc, *Année Sociologique*, n°36, <https://www.google.ch/search?q=La+domestication+des+coquilles+Saint-Jacques.+%60+%C3%83+et+des+marins-P%C3%AAcheurs.+(kmsV+la+baie+de+Saint-Brieuc*+.+Michel+cALLoN&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=Pcb2VJfUA4fcPa6AgdgC > (consultation le 4 mars 2015)

CALLON M., 2006, L'innovation sociale comme facteur de changement social., *in L'innovation sociale : Emergence et effets sur la transformation des sociétés*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 15‑42.

Centre national du machinisme agricole du génie rural, institut de géographie alpine (éd.), 1994, Développement territorial et valeur environnementale en haute montagne: l'exemple du massif du Mont-Blanc, Grenoble, France, LAMA : Institut de géographie alpine, n°14, *Revue de Géographie Alpine*, 173 p.

CHABAULT D., 2007, La gouvernance des réseaux territorialisés d'organisation: revue de littérature d'un concept émergeant., *Cahier de Recherche CERMAT*.

CHAMPEYRACHE C., 2011, La Ligue du Nord : le retour ambigu de l'identité territoriale sur la scène politique italienne, *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, n°14, <http://dx.doi.org/10.4000/espacepolitique.2046 > (consultation le 15 mai 2017)

CHARTIER D., RODARY E., 2009, Géographie de l'environnement, écologie politique et cosmopolitiques, *L'Espace Politique*, n°1, <http://dx.doi.org/10.4000/espacepolitique.284 > (consultation le 31 mars 2016)

CHATZISTAVROU F., 2005, L'usage du soft law dans le système juridique international et ses implications sémantiques et pratiques sur la notion de règle de droit, Le Portique. *Revue de philosophie et de sciences humaines*, n°15, <https://leportique.revues.org/591 > (consultation le 15 avril 2017)

CHRISTIANSEN T., NEUHOLD C., 2012, *International Handbook on Informal Governance*, Cheltenham, U.K.; Northampton, MA, Edward Elgar Publishing, 585 p.

COMTE H., 2007, Les enjeux de la coopération entre l'Etat et les collectivités dans la gestion des espaces transfrontaliers., *in L'État et la coopération transfrontalière : actes de la journée d'étude du 13 septembre 2006*, Bruxelles, Bruylant, p. 69‑84.

COMTE H., LEVRAT N., 2006, *Aux coutures de l'Europe : défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, Paris, L'Harmattan, 365 p.

CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE, 1994, *Rapport sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère*, <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10107758> (consultation le 25 janvier 2017)

CORNU G., Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française (éd.), 2005, *Vocabulaire juridique*, 7e éd. rev. et augm. avec locutions latines. Paris, Quadrige / PUF, 970 p.

CRETTAZ B., 1993, *La beauté du reste : confession d'un conservateur de musée sur la perfection et l'enfermement de la Suisse et des Alpes*, (Collection Histoire, 2) Carouge-Genève, Editions Zoé, 197 p.

CROWLEY J., 2003, Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité, *Critique Internationale*, 2003, vol. 21, n°4, p. 52. < http://dx.doi.org/10.3917/crii.021.0052 >

CROZIER M., FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système les contraintes de l'action collective*, Paris, Éd. du Seuil, 522 p.

CROZIER M., FRIEDBERG E., 2014, *L'acteur et le système les contraintes de l'action collective*, Paris, Éd. du Seuil,

CROZIER M., HUNTINGTON S. P., WATANUKI J., TRILATERAL COMMISSION, 1975, *The crisis of democracy : report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press, 220 p.

DANDURAND L., 2005, Réflexion autour du concept d'innovation sociale, approche historique et comparative, *Revue française d'administration publique*, vol. no115, n°3, p. 377‑382.

DAUDET L., 2015, *Le Tour de la France, exactement*, Paris, Le Livre de Poche, 360 p.

DAYEZ C., LELOUP F., VERGER S., 2007, Du problème frontalier au projet transfrontalier : vers une gouvernance territoriale ?, *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement. Territory in movement Journal of geography and planning*, n°4, p. 82‑93. < http://dx.doi.org/10.4000/tem.932 >

DE VISSCHER C., 1969, *Problèmes de confins en droit international public*, Paris, A. Pedone, 200 p.

DEBARBIEUX, 1989, Les statuts implicites de la montagne en géographie, *Revue de Géographie Alpine*, vol. 77, n°1, p. 279‑291.<http://dx.doi.org/10.3406/rga.1989.2747 >

DEBARBIEUX B., 1997, La montagne comme figure de la frontière : réflexions à partir de quelques cas., *Le Globe*, vol. TOME 137, p. 149‑159.

DEBARBIEUX B., 1993, Du haut lieu en général et du mont Blanc en particulier, *Espace Géographique*, vol. 22, n°1, p. 5‑13. <http://dx.doi.org/10.3406/spgeo.1993.3123 >

DEBARBIEUX B., 2001, La montagne : un objet géographique ?, *Mont. Discours Enjeux Géographiques Paris SEDES*, <http://www.unige.ch/ses/geo/collaborateurs/publicationsBD/SEDES_LaMontagneUnObjetGeographique_BD.pdf > (consultation le 13 février 2013)

DEBARBIEUX B., 2008, Cultures et politiques dans les Alpes contemporaines,., 15 décembre 2008 , n°96‑4, p. 37‑44. < http://dx.doi.org/10.4000/rga.584 >

DEBARBIEUX B., PRICE M. F., BALSIGER J., 2015, The Institutionalization of Mountain Regions in Europe, *Regional Studies*, vol. 49, n°7, p. 1193‑1207. <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2013.812784 >

DEBARBIEUX B., RUDAZ G., 2010, *Les faiseurs de montagne: imaginaires politiques et territorialités, XVIIIe-XXIe siècle*, Paris, CNRS, 373 p.

DEBRAY R., 2013, *Éloge des frontières*, Paris, Gallimard, 96 p.

DEL BIAGGIO C., 2010, Theoretical reflection on the making of the Alpine region. The role of transnational networks on regional identity and institutionalization., *Fennia-International Journal of Geography*, vol. 188, n°1, p. 137‑148.

DEL BIAGGIO C., 2009, L'institutionnalisation de la région alpine à travers l'étude de deux réseaux pan-alpins (Alliance dans les Alpes et Alparc), *Journal of Alpine Reseach- Revue de Géographie Alpine* , n°97‑2, < http://dx.doi.org/10.4000/rga.904 > (consultation le 26 mai 2015)

DEL BIAGGIO C., 2013, *Linking up the Alps: how networks of local political actors build the pan-Alpine region*, University of Geneva, <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:30094 > (consultation le 26 mai 2015)

DELEUZE G., GUATTARI F., 1980, *Mille plateaux* (Collection « Critique », t. 2) Paris, Éditions de minuit, 645 p.

DELEUZE G., GUATTARI F., 2013, *Mille plateaux : Capitalisme et schizophrénie, 2*, Paris, Editions La Martinière, 942 p.

DEPRAZ S., 2008, *Géographie des espaces naturels protégés : genèse, principes et enjeux territoriaux*, Paris, A. Colin, 320 p.

DI MAGGIO P. J., POWELL W. W., 1997, Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations, *Politix*, vol. 10, n°40, p. 113‑154. < http://dx.doi.org/10.3406/polix.1997.1703 >

DI MÉO G., 1998, *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan, 320 p.

DI MÉO G., 1998, De l'espace aux territoires, *L'Information Géographique*, n°3, p. 99‑110.

DONZEL V., FLÜCKIGER A., 1999, Le droit de l'urbanisme en Suisse, *Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat*, p. 571–599.

DUBOIS J., 2009, *Les Politiques publiques territoriales : La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 216 p.

DUBRULLE J. B., 2005, Frontière Dépassée, Frontière Recomposée, International *Journal for the Semiotics of Law - Revue Internationale de Sémiotique Juridique*, vol. 18, n°2, p. 159–173.

DUBRULLE J.-B., 2005, *Les aspects juridiques de la création d'organismes de coopération transfrontalière*, Thèse doctorat, Boulogne-sur-Mer, Pas-de-Calais, France, Laboratoire de recherche juridique, 538+109 p.

DUPUY P.-M., 1977, La coopération régionale transfrontalière et le droit international, *Annuaire français de droit international*, vol. 23, n°1, p. 837‑860. < http://dx.doi.org/10.3406/afdi.1977.2069 >

DURANCE P., 2011, L'innovation sociale, ou les nouvelles voix du changement, *Paris* <http://www.mcampuslab.fr/layout/set/print/content/download/1964/18146/file/Macif%20Innov%20Soc%2003%2001%202011%20-%20Philippe%20Durance.pdf > (consultation le 15 novembre 2016)

DYER J. H., SINGH H., 1998, The relational view: Cooperative strategy and sources of interorganizational competitive advantage, *Academy of Management Review*, vol. 23, n°4, p. 660‑679.

ESCACH N., 2014, *Réseaux de villes et recompositions interterritoriales dans l'espace baltique*, École normale supérieure de Lyon, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-01101194/ > (consultation le 9 mai 2016)

EUROPEAN SPATIAL PLANNING OBSERVATION NETWORK, 2013, *Science in support of European territorial development and cohesion: second ESPON 2013 scientific report;*, Esch-sur-Alzette, ESPON,

FALL J., 2005, *Drawing the line: nature, hybridity, and politics in transboundary spaces*, (Border regions series). Aldershot, England ; Burlington, VT, Ashgate, 325 p.

FALUDI A., 2004, Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles?, *Urban Studies,* vol. 41, n°7, p. 1349‑1365. <http://dx.doi.org/10.1080/0042098042000214833 >

FERREIRA N., 2016, La loi NOTRe : l'enchevêtrement des compétences, suite et... fin ?, *AJCT* 2016, vol. 79.

FEUVRIER J.-P., 1996, L'Espace Mont-Blanc : exemplarité et limites, *Revue de Géographie Alpine*, vol. 84, n°4, p. 46‑50. <http://dx.doi.org/10.3406/rga.1996.3956 >

FONTAN J.-M., 2011, Développement territorial et innovation sociale., *in Innovation sociale et territoire. Convergence théorique et pratiques*, Québec, p. 17‑42.

FONTAN J.-M., 2008, Innovation sociale et territorialité, *in Sciences du Territoire: Perspectives Québécoises*, PUQ, p. 137‑159.

FONTAN J.-M., 2006, Innovation et changement social, *in L'innovation sociale : Emergence et effets sur la transformation des sociétés*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 399‑412.

FONTAN J.-M., KLEIN J.-L., TREMBLAY D.-G., 2004, Innovation et société : pour élargir l'analyse des effets territoriaux de l'innovation, *Géographie Économie Société*, vol. 6, n°2, p. 115‑128.

FOREST P., 2009, Géographie du droit : l'épissure de la norme et de l'espace, *in Géographie Droit Épistémologie Développement Perspectives*, Presses de l'Université de Laval, p. 23‑43.

FOUCHER M., 1991, *Fronts et frontières : Un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 691 p.

FOUCHER M., 2012, *L'obsession des frontières*, Paris, Librairie Académique Perrin, 219 p.

FOURNY M.-C., 2005, De la frontière naturelle à la nature comme lien transfrontalier. Du rôle et de la place de l'environnement et du milieu dans les coopérations transfrontalières., *Tropisme des Frontières, Approche pluridisciplinaire.*, p. 50‑70.

FOURNY M.-C., 2006, Frontières, *Encyclopédie des Alpes*, p. 96–99.

FOURNY M.-C., 2013, La frontière comme espace liminal, *Journal of Alpine Research - Revue de Géographie Alpine*, n°101‑2, <http://dx.doi.org/10.4000/rga.2115 > (consultation le 26 juillet 2016)

FOURNY M.-C., CRIVELLI R., 2003, Cette montagne que l'on partage. Frontière et montagne dans les coopérations transfrontalières de régions alpines / The sharing of mountain areas : cross-border cooperation in alpine regions, *Revue Géographie Alpine*, vol. 91, n°3, p. 57‑70. < http://dx.doi.org/10.3406/rga.2003.2250 >

FRIEDBERG E., 1993, *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*, 1ed éd. Paris, Éd. du Seuil, 404 p.

FRIEDBERG E., 1997, *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*, 2. éd. revue et complétée (Points Essais, 341) Paris, Éd. du Seuil, 422 p.

FRIEDBERG E., 1998, En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres locaux, *Revue Française Science Politique*, vol. 48, n°3, p. 507‑514. <http://dx.doi.org/10.3406/rfsp.1998.395290 >

GAGLIO G., 2011, *Sociologie de l'innovation*, Paris, Presses Universitaires de France, 126 p.

GARDELLE F., GARDELLE C., 1988, *Vallorcine : histoire d'une vallée entre Aoste, Mont-Blanc et Valais*, La Fontaine de Siloë, 176 p.

GAVINELLI D., MOLINARI P., 2009, L'aménagement en Italie entre anciens et nouveaux acteurs : réformes et contrastes dans une perspective de gouvernance plurielle du territoire ?, *in Europe. Aménager les Territoires*, Paris, Armand Colin, p. 225‑238.
<http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=ARCO_JEAN_2009_01_0225 > (consultation le 18 janvier 2017)

GEOUFFRE DE LA PRADELLE P. DE, 1928, *La frontière*, Thèse, France, Université de Paris (1896-1968). Faculté de droit et des sciences économiques, 368 p.

GEPPERT A., 2015, Cross-border soft spaces of the Upper Rhine Overlapping initiatives from the Eurodistrict Strasbourg-Ortenau to the Trinational Metropolitan Region of the Upper Rhine, *in Soft Spaces in Europe: Re-negotiating Governance, Boundaries and Borders*, Routledge, p. 174‑191.

GERBAUX, 1989, La montagne comme lieu de la complexité, *Revue de Géographie Alpine* , vol. 77, n°1, p. 307‑323. < http://dx.doi.org/10.3406/rga.1989.2750 >

GICQUEL J., GICQUEL J.-É., 2005, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 20. (Domat droit public). Paris, Montchrestien, 790 p.

GIDDENS A., 1998, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Reprint edition. Malden, Mass, Polity, 176 p.

GIRAUT F., 2002, L'exception territoriale française sous influence européenne ? Resituer la dynamique du système français d'administration territoriale, *Information Géographique*, vol. 66, n°2, p. 133‑161. <http://dx.doi.org/10.3406/ingeo.2002.2802 >

GIRAUT F., 2014, Territoire multisitué, complexité territoriale et postmodernité territoriale : des concepts opératoires pour rendre compte des territorialités contemporaines ?, Multi-sited territory, Territorial complexity and Territorial postmodernity: a relevant conceptual toolbox for tackling contemporary territorialities?, *L'Espace Géographique*, vol. Tome 42, n°4, p. 293‑305.

GIRAUT F., 2002, L'exception territoriale française sous influence européenne ? Resituer la dynamique du système français d'administration territoriale, *Information Géographique*, vol. 66, n°2, p. 133‑161. <http://dx.doi.org/10.3406/ingeo.2002.2802 >

GIRAUT F., GERBAUX F., 2000, Introduction, *Revue de Géographie Alpine,* vol. 88, n°1, p. 13‑15.

GLOERSEN E., LYSENKO I., PRICE M. F., 2004, La délimitation des montagnes européennes, *Revue de Géographie Alpine.*, vol. 92, n°2, p. 61‑74. <http://dx.doi.org/10.3406/rga.2004.2293 >

GOEHRS M., 2013, *Le Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT): une application du principe de différenciation dans l'Union Européenne*, Thèse de doctorat, Nanterre, France, École Doctorale de Droit et de Science Politique, 621 p.

GRAFF P., 2001, Une comparaison franco-italienne des documents d'urbanisme : Plan d'occupation des sols et Piano regolatore générale (Note), *Méditerranée*, vol. 96, n°1, p. 41‑44. < http://dx.doi.org/10.3406/medit.2001.3204 >

GRANDJACQUES G., 2007, *La montagne-refuge : les juifs au pays du Mont-Blanc : Saint-Gervais, Megève-- 1940-1944*, La Fontaine de Siloë, 308 p.

GREGORY M.-A., 2009, *Les conseillers généraux dans les Alpes-Maritimes : l'actualisation d'une figure notabiliaire*, Nice, Université de Nice Sophia-Antipolis, 262 p.

GRIMION P., 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 477 p.

GRISEL M., VAN DE WAART F., 2011, *Multilevel urban governance or the art of working together: methods, instruments and practices*, Hague, European Urban Knowledge Network.

GUÉRANGER D., 2013, La monographie n'est pas une comparaison comme les autres, *Terrains et Travaux*, n°21, p. 23‑36.

GUICHONNET P., MOLLIER C., 2013, *A qui appartient le Mont-Blanc ?*, Montmélian (Savoie), La Fontaine de Siloé, 267 p.

GUICHONNET P., RAFFESTIN C., 1974, *Géographie des frontières*, Paris, Presses Universitaires de France, 236 p.

HAMMAN P., 2003, Les jumelages de communes : miroir de la construction européenne « par le bas » ?, *Revue des Sciences Sociales.*, 2003 , n°30, p. 158‑165.

HAMMAN P., 2004, La coopération urbaine transfrontalière ou l'Europe « par le bas » ?, *Espaces et Sociétés*, n° 116-117, n°1, p. 235‑258. < http://dx.doi.org/10.3917/esp.116.0235 >

HAMMAN P., 2003, La coopération intercommunale transfrontalière : vers une nouvelle gouvernance locale en Europe ?, *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, n°7, p. 183‑202.

HARSH M., 2012, Informal governance of emerging technologies in *Africa, International Handbook on Informal Governance*, Edward Elgar Publishing, p. 481‑500.

HASSENTEUFEL P., 2005, De la comparaison internationale à la comparaison transnationale : Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques, *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n°1, p. 113. < http://dx.doi.org/10.3917/rfsp.551.0113 >

HASSENTEUFEL P., 2000, Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes., *in Méthodes Au Concret Démarches Formes L'expérience Terrains D'investigation En Sci.*, Paris, <https://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/44/patrick_hassenteufel.pdf_4a0bdf68a1d2e/patrick_hassenteufel.pdf > (consultation le 18 mai 2015)

HELEY J., 2013, Soft Spaces, Fuzzy Boundaries and Spatial Governance in Post-devolution Wales, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, n°4, p. 1325‑1348. < http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2427.2012.01149.x >

HESS G., CAVIN J. S., 2015, Le Parc naturel urbain en Suisse : une utopie ?: Approche philosophique pour dépasser l'opposition ville/nature, *VertigO*, vol 15 Numéro 1, < http://dx.doi.org/10.4000/vertigo.15874 > (consultation le 1 avril 2016)

HILLIER J., MOULLAERT F., NUSSBAUMER J., 2004, Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial, *Géographie Économie Société*, vol. 6, n°2, p. 129‑152. < http://dx.doi.org/10.3166/ges.6.129-152 >

HOOGHE L., 1996, *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*, Oxford [Oxfordshire], Oxford University Press, 458 p.

HOOGHE L., MARKS G., 2001, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, 268 p.

HOOGHE L., MARKS G., 2002, *Types of Multi-Level Governance*, Rochester, NY, Social Science Research Network, <http://papers.ssrn.com/abstract=302786 > (consultation le 19 juin 2014)

HOUÉE M., BREYTON M., 2001, Quel impact de la fermeture du tunnel du mont-blanc sur le volume, le choix modal et l'affectation entre itinéraires des trafics passagers et marchandises, *Notes Synthèse SES*, n°136, <http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Temis/0039/Temis-0039573/NS_136_3.pdf > (consultation le 21 juillet 2016)

HUYBRECHTS B., 2014, *Économie sociale et solidaire*, Editions Quæ, < http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=QUAE_BLANC_2012_01_0094 > (consultation le 20 mai 2017)

JACOB L., 2010, *Tourisme et paysage à Vallorcine : production territoriale et représentation d'un bout du monde.*, Mémoire de Master 2 recherche, Lyon, Lyon 3 Jean Moulin, 129 p.

JACOB L., 2011, *La coopération transfrontalière en matière environnementale : l'exemple de l'Espace Mont-Blanc.*, Mémoire de Master 2, Grenoble, UPMF, 98 p.

JACOB L., 2014, Montagnes frontalières, des innovations à la marge. L'exemple des Alpes occidentales, *Carnets Géographes*, n°7, <http://www.carnetsdegeographes.org/carnets_recherches/rech_07_07_Jacob.php> (consultation le 10 novembre 2015)

JANIN P., 2007, La décentralisation dans le droit des espaces naturels protégés, *AJDA*, p. 1445‑1453.

JESSOP B., 2013, Social innovation research: a new stage in innovation analysis?, *International Handbook on Social Innovation*, 2013 , p. 110‑130.

KADA N., 2010, *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne : vers une Europe décentralisée*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 190 p.

KADA N., 2017, Gouvernance et adaptation des normes en montagne Une réforme à deux versants, *AJDA*, n°14, p. 789‑796.

KADA N., 2007, L'eurorégion : un statut avantageux ou un cadre contraignant pour la coopération transfrontalière, *in Actes 3èmes Entretiens du Transfrontalier*, p. pp.250-256.

KADDOUS C., 2006, *Accords bilatéraux II Suisse-UE et autres Accords récents : Bilaterale Abkommen II Schweiz-EU und andere neue Abkommen*, (Dossier de droit européen, 16) Genève, Helbing & Lichtenhahn [u.a.], 1006 p.

KELLER F., BLANC E., SANCHEZ-SCHMID M.-T., 2010, *Mission parlementaire sur la politique transfrontalière*, Paris, Ministère des affaires étrangères, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000399-mission-parlementaire-sur-la-politique-transfrontaliere > (consultation le 23 février 2015)

KLEIN J.-L., HARRISSON D., 2006, Introduction, *in L'innovation sociale : Emergence et effets sur la transformation des sociétés*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 1‑14.

KLEIN J.-L., LAVILLE J.-L., MOULAERT F., COLLECTIF, 2014, *L'innovation sociale*, Toulouse, Erès, 246 p.

KNAFOU R., 1979, L'aménagement du territoire en économie libérale : l'exemple des stations intégrées de sports d'hiver dans les Alpes françaises, *Espace Géographique*, vol. 8, n°3, p. 173‑180. < http://dx.doi.org/10.3406/spgeo.1979.1905 >

KRAMSCH O., HOOPER B., 2004, *Cross-border governance in the European Union*, Routledge, < http://ci.nii.ac.jp/ncid/BA6820579X > (consultation le 26 avril 2017)

LABAYLE H., 2005, L'état et la coopération transfrontalière. Eléments de synthèse, *in Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'états distincts : les expériences franco-belge et franco-espagnole : actes de la journée d'étude du 22 septembre 2003*, Bruylant, p. 169‑176.

LABAYLE H., Réseau d'étude des normes transfrontalières et inter-territoriales (éd.), 2006, *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ? actes de la journée d'étude du 16 septembre 2005*, (Droit des relations et de la coopération transfrontière, 2). Bruxelles, Bruylant, 267 p.

LAJARGE R., 2002, Territoires au pluriel : projets et acteurs en recomposition, *Inf. Géographique*, n°3, <http://www.armand-colin.com//revues_article_info.php?idr=6&idnum=289182&idart=2514> (consultation le 15 octobre 2012)

LAMBERT-HABIB M.-L., 2005, Décentralisation des outils de protection : quels risques pour le patrimoine montagnard, *RFDA*, p. 526‑228.

LASCOUMES P., GALÈS P. L., 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 370 p.

LASLAZ L., 2005, Les zones centrales des Parcs nationaux alpins français (Vanoise, Écrins, Mercantour), des conflits au consensus social ? Contribution critique à l'analyse des processus territoriaux d'admission des espaces protégés et des rapports entre sociétés et politiques d'aménagement en milieux montagnards., Chambéry, Université de Savoie, 644 p.

<about:reader?url=https%3A%2F%2Fruralia.revues.org%2F1094 > (consultation le 27 novembre 2015)

LASLAZ L., 2010, La collaboration environnementale transfrontalière, constituante d'un front écologique ?, *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, n°9, < http://dx.doi.org/10.4000/espacepolitique.1439 > (consultation le 1 décembre 2015)

LAVAL C., 2016, Le destin de l'institution dans les sciences sociales, *Revue du MAUSS*, n°48, p. 275‑292.

LAZEGA E., 1994, Analyse de réseaux et sociologie des organisations, *Revue Française de Sociologie*, vol. 35, n°2, p. 293. < http://dx.doi.org/10.2307/3322036 >

LE GALES P., 1995, Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue Française de Science Politique*, vol.45, n°1, p. 57‑95. <http://dx.doi.org/10.3406/rfsp.1995.403502 >

LEFEBVRE C., 2007, Mobilités, traces et frontières dans l'Afrique des Grands Lacs, *Africa: Rivista trimestrale di studi e documentazione dell'Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente*, 2007 , vol. 62, n°4, p. 598–605.

LEJEUNE Y., 2005, La surveillance des relations internationales conventionnelles des collectivités fédérées. Exemples de la Suisse et de la Belgique., *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'états distincts : les expériences franco-belge et franco-espagnole : actes de la journée d'étude du 22 septembre 2003*, Bruxelles, Bruylant, p. 105‑129.

LELOUP F., GAGNOL L., 2017, Présentation. De la barrière à la coopération transfrontalière : frontière, développement et gouvernance de l'environnement, *Mondes En Développement*, n°177, p. 7‑12.

LELOUP F., MOYART L., PECQUEUR B., 2005, La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?, *Géographie Économie Société*, Vol. 7, n°4, p. 321‑332.

LÉVESQUE B., 2006, L'innovation sociale dans le développement économique et le développement social., *in L'innovation sociale : Emergence et effets sur la transformation des sociétés*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 43‑70.

LÉVI-STRAUSS C., 1990, *La pensée sauvage*, Revised. Paris, Pocket, 347 p.

LEVRAT N., 1995, *Le Droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Paris, PUF, 480 p.

LEVRAT N., SCHWOK R., LAMPRECHT C., 2000, *Les accords bilatéraux entre l'Union européenne et la Suisse : conséquences pour la région franco-genevoise*, Genève, Suisse, Georg, 110 p.

LEVY J., 2000, *Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde*, Paris, Belin, 400 p.

LÉVY J., LUSSAULT M., 2003, *Dictionnaire de la géographie*, Paris, Belin, 1033 p.

LUCARELLI A., 2004, III. Le régionalisme italien après les réformes constitutionnelles, *Annuaire des collectivités locales*, vol. 24, n°1, p. 293‑303. < http://dx.doi.org/10.3406/coloc.2004.1546 >

MARCORI C., THOIN M., 2011, *La coopération transfrontalière*, Paris, France, la Documentation française : DATAR, 116 p.

MARKS G., 1996, An actor-centred approach to multi-level governance, *Regional & Federal Studies*, vol. 6, n°2, p. 20‑38. <http://dx.doi.org/10.1080/13597569608420966 >

MELONI G., 2001, II. Le système des pouvoirs régionaux et locaux Italiens entre réformes législatives et révisions constitutionnelles, *Annuaires de Collectivités Locales*, vol. 21, n°1, p. 213‑231. < http://dx.doi.org/10.3406/coloc.2001.1399 >

MESTRE-GONGUET C., 2002, L'intégration des arrière-pays de faible densité aux réseaux euro-méditerranéens de transport rapide : l'exemple des Alpes du Sud, *Méditerranée*, vol. 98, n°1, p. 35‑42. < http://dx.doi.org/10.3406/medit.2002.3240 >

MICHELET J., 2008, *Régionalisation & politique régionale dans les Alpes Suisses: quelles stratégies et quel avenir-perspectives valaisannes*, Université Joseph-Fourier-Grenoble I; Université de Lausanne, < https://www.hal.inserm.fr/PACTE-THESE/tel-00326886v2 > (consultation le 17 novembre 2016)

MILLARD E., 1995, Hauriou et la théorie de l'institution, *Droit et Société*, n°30/31, p. 381‑412.

MORAND-DEVILLER J., 2006, *L'environnement et le droit*, Paris, LGDJ, 128 p.

MOUMANEIX C., 2007, La coopération transfrontalière entre les Etats-Unis et le Canada, le cas des parcs frontaliers de North Cascades (Washington), Skagit Valley (Colombie britannique) et Wrangell Saint-Elias (Alaska), Kluane (Yukon)", *AFEC Études Cannadiennes*, vol. 62, p. 181‑194.

NEWMAN D., 2006, Borders and Bordering Towards an Interdisciplinary Dialogue, *European Journal of Social Theory*, vol. 9, n°2, p. 171‑186. < http://dx.doi.org/10.1177/1368431006063331 >

NORDMAN D., 1998, *Frontières de France : de l'espace au territoire : XVIe-XIXe siècle*, (Bibliothèque des histoires). Paris, Gallimard, 644 p.

PASQUIER R., 2012, Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales, *Revue Française d'Administration Publique*, vol. 141, n°1, p. 167‑182. < http://dx.doi.org/10.3917/rfap.141.0167 >

PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBEIN J., LE GALÈS P., 2013, *La gouvernance territoriale pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., 330 p.

PECQUEUR B., 1990, *Le développement local.*, <http://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1990_num_197_1_4063_t1_0053_0000_4 > (consultation le 6 janvier 2016)

PERKMANN M., 2007, Policy entrepreneurship and multilevel governance: a comparative study of European cross-border regions, *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 25, n°6, p. 861 – 879. < http://dx.doi.org/10.1068/c60m >

PERLIK M., 1999, Les Alpes, les villes petites et moyennes et l'Europe. Les villes des Alpes, partie intégrante d'un système de villes européen, *Revue de Géographie Alpaine,* vol. 87, n°2, p. 9‑21. < http://dx.doi.org/10.3406/rga.1999.2939 >

PERRIER B., LEVRAT N., 2015, Melting law: Learning from practice in transboundary mountain regions, *Environmental Science & Policy*, < http://dx.doi.org/10.1016/j.envsci.2014.12.023 > (consultation le 11 février 2015)

PERRIN T., 2011, L'nstitutionnalisation de la coopération transfrontalière en Europe, *in CERISCOPE*, < http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part2/linstitutionnalisation-de-la-cooperation-transfrontaliere-en-europe?page=3 > (consultation le 19 mai 2015)

PERRIN T., 2010, Eurorégions, eurorégionalisme et construction de l'Europe « aux frontières », *in Vivre et construire l'Europe à l'échelle territoriale de 1945 à nos jours*, PIE - Peter Lang, p. 175‑190. < https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00383729 > (consultation le 21 mai 2017)

PESQUEUX Y., 2008, *De la Corporate Governance à la gouvernance organisationnelle.*, colloque international "Fiscalité, droit, gestion, Hammamet, Tunisia.

PESQUEUX Y., 2006, Critique du néo-institutionnalisme en sciences des organisations, < http://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-00510869/ > (consultation le 6 décembre 2012)

PETERS A., PAGOTTO I., 2006, *Soft law: New mode of governance*, <https://ius.unibas.ch/uploads/publics/3940/20100219145119_4b7e9757829c2.pdf > (consultation le 18 mai 2015)

PEYRONY J., 2002, *Le schéma de développement de l'espace communautaire*, DATAR / la Documentation française. Paris, 103 p.

PIAGET J., 1974, L'épistémologie des relations interdisciplinaires., *Internationales Jahrbuch für interdisziplinäre Forschung*, vol. 1, p. 141‑172.

PIATTONI S., 2010, *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges*, Oxford, England ; New York, NY, Oxford University Press, 301 p.

PONGY M., 1997, Gouvernance et citoyenneté, la différenciation du politique., *in Gouvernance Métropolitaine Transfrontalière et Action Publique Territoriale*, Paris, p. 317.

POWELL W. W., MAGGIO P. J. D., 1997, Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations, *Politix*, vol. 10, n°40, p. 113‑154. <http://dx.doi.org/10.3406/polix.1997.1703 >

PRICE M. F., 2015, *Mountains: a very short introduction*, New product edition. (Very short introduction). New York, NY, Oxford University Press, 134 p.

PROST B., 2004, Marge et dynamique territoriale, *Géocarrefour*, vol. 79, n°2, p. 175‑182.

RAFFESTIN C., 1992, Les Alpes Occidentales, Terres de frontière ?, <http://archive-ouverte.unige.ch/vital/access/services/Download/unige:4447/FULLTEXT> (consultation le 7 mars 2013)

RAFFESTIN C., 1986, Territorialité : concept ou paradigme de la géographie sociale ?, <http://archive-ouverte.unige.ch/vital/access/services/Download/unige:4350/FULLTEXT> (consultation le 7 mars 2013)

RAFFESTIN C., 1983, Pouvoir et territorialité, <http://archive-ouverte.unige.ch/vital/access/manager/Repository/unige:4499?query=claude+raffestin&f0=creator%3A%22Raffestin%2C+Claude%22 > (consultation le 7 mars 2013)

RAFFESTIN C., 1986, Ecogenèse territoriale et territorialité, < http://archive-ouverte.unige.ch/vital/access/services/Download/unige:4419/FULLTEXT> (consultation le 10 juin 2013)

RAFFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Librairies techniques, 276 p.

RAFFESTIN C., 1986, Eléments pour une théorie de la frontière, *Diogène*, vol. 34, p. 3‑21.

RAFFESTIN C., 1992, Autour de la fonction sociale de la frontière, < http://archive-ouverte.unige.ch/vital/access/services/Download/unige:4376/FULLTEXT> (consultation le 7 mars 2013)

RATTI R., 1992, Éléments de théorie économique des effets frontières et de politique de développement régional. Exemplification d'après le cas des agglomérations de frontière suisses, *Swiss Journal of Economics and Statistics*, vol. 128, p. 325–338.

RATTI R., SCHULER M., 2013, Typologie des espaces-frontières à l'heure de la globalisation, *Belgeo. Revue belge de géographie*, n°1,<http://dx.doi.org/10.4000/belgeo.10546 > (consultation le 26 juin 2015)

REITEL B., 2011, *La frontière internationale, objet sémique, processus multidimmensionnel, interface signifiante*, Working Papers.

REITEL B., WASSENBERG B., 2015, *La coopération territoriale en Europe - Une perspective historique*, (Office des publications de l'Union européenne). Luxembourg, <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/pdf/brochures/interreg_25years_fr.pdf > (consultation le 28 avril 2017)

RETAILLÉ D., 1998, L'espace nomade / Nomadic space, *Revue de géographie de Lyon*, vol. 73, n°1, p. 71‑82. < http://dx.doi.org/10.3406/geoca.1998.4804 >

RETAILLÉ D., 2011, La transformation des formes de la limite, *Articulo - Journal of Urban Research*, n°6, < http://dx.doi.org/10.4000/articulo.1723 > (consultation le 5 janvier 2017)

RHODES R. A. W., 1996, The New Governance: Governing without Government, *Political Studies*, vol. 44, n°4, p. 652‑667. < http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x >

RICHEZ-BATTESTI N., PETRELLA F., VALLADE D., 2012, L'innovation sociale, une notion aux usages pluriels : Quels enjeux et défis pour l'analyse ?, *Innovations*, vol. 38, n°2, p. 15. < http://dx.doi.org/10.3917/inno.038.0015 >

RICHEZ-BATTESTI N., VALLADE D., 2012, Éditorial. Innovation sociale, normalisation et régulation, *Innovations*, vol. 38, n°2, p. 5. <http://dx.doi.org/10.3917/inno.038.0005 >

RIOU M.-A., BRUNET O., 2010, *Le Groupement européen de coopération territoriale (GECT) : outil de gestion ou structure de gouvernance ?*, Lille, France, 100 p.

RIVIÈRE D., 2012, L'Italie et la question des disparités régionales, *Pages Europe.*, 16, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/pages-europe/d000553-l-italie-et-la-question-des-disparites-regionales-par-dominique-riviere/article > (consultation le 9 mai 2016)

RIVIÈRE D., 2016, Réforme territoriale à l'italienne : d'une géographie des intérêts à une géographie de la rigueur, *EchoGéo*, n°35, <http://dx.doi.org/10.4000/echogeo.14483 > (consultation le 22 avril 2016)

RODARY E., CASTELLANET C., ROSSI G. (éd.), 2003, *Conservation de la nature et développement : l'intégration impossible?*, Paris, Ed. Karthala, 314 p.

RODIMA-TAYLOR D., OLWIG M. F., CHHETRI N., 2012, Adaptation as innovation, innovation as adaptation : An institutional approach to climate change, *Applied Geograph.*, vol. 33, p. 107‑111. <http://dx.doi.org/10.1016/j.apgeog.2011.10.011 >

ROUSSEAU C., 1977, *Droit international public*, Paris, Sirey, 635 p.

RQIS, 2011, *Déclaration Québécoise de l'innovation sociale.*, <http://www.rqis.org/wp-content/uploads/2014/08/Declaration_quebecoise_pour_linnovation_sociale1.pdf > (consultation le 12 mai 2017)

RUDAZ G., DEBARBIEUX B., 2013, *La montagne suisse en politique*, Lausanne, PPUR, 128 p.

SACAREAU I., 2003, *La montagne : une approche géographique*, Paris, Belin, 287 p.

SADELEER (DE) N. M., 2013, European Soft Law Acts, *in Sources Droit Revisitées*, Bruxelles, < https://papers.ssrn.com/abstract=2284955 > (consultation le 14 mai 2017)

SAEZ G., LERESCHE J.-P., BASSAND M., 1997, *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière: action publique territoriale*, Paris, Montréal, L'Harmattan, 319 p.

SANGUIN A. L., 1983, La Bordure Franco-Italienne des Alpes-Maritimes ou les conséquences de la modification d'une frontière internationale, *Méditerranée*, vol. 47, n°1, p. 17‑25. < http://dx.doi.org/10.3406/medit.1983.2108 >

SANTAMARIA F., 2009, Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) : application défaillante ou élaboration problématique ?, *Cybergeo : European Journal of Geography.*, < http://dx.doi.org/10.4000/cybergeo.22354 > (consultation le 18 janvier 2017)

SAUCIER C., AL, 2006, « Axe 3 – Développement et territoire », *in L'innovation sociale : Emergence et effets sur la transformation des sociétés*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 465 p.

SAUCIER C., LEMMSSAOUI A., BOUCHARD M.-J., FONTAN J.-M., JOUVE B., KLEIN J.-L., LEVESQUE B., MENDELL M., 2010, Développement et territoire., *in L'innovation sociale : Emergence et effets sur la transformation des sociétés*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 377‑395.

SCHUMPETER J., 1912, *Théorie de l'évolution économique.*, Paris, Dalloz, 589 p.

SCHUMPETER J.-A., 1999, *Théorie de l'évolution économique. Recherches sur le profit, le crédit, l'intérêt et le cycle de la conjoncture*, Rééd. Paris, Editions Dalloz - Sirey, 371 p.

SIMONETTI F., 2008, Le droit européen de l'environnement, *Pouvoirs*, n°4, p. 67–85.

STOKER G., 1998, Governance as theory : five propositions, *International Social Science Journal*, vol. 50, n°155, p. 17‑28. < http://dx.doi.org/10.1111/1468-2451.00106 >

SUTTON K., 2011, *Les Nouvelles Traversées Alpines : Entre co-spatialité de systèmes nationaux et recherche d'interspatialité, une géopolitique circulatoire*, thèse, Université de Savoie, < https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00689249/document > (consultation le 17 avril 2017)

TAYLOR R. C. R., HALL P. A., 1997, La science politique et les trois néo-institutionnalismes, *Revue française de science politique*, vol. 47, n°3, p. 469‑496. <http://dx.doi.org/10.3406/rfsp.1997.395192 >

TEDDEI J., 2004, *Pour une analyse des pratiques de la coopération décentralisée pour le développement et la solidarité internationale*, Paris, Haut conseil de la coopération internationale, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/044000460-pour-une-analyse-des-pratiques-de-la-cooperation-decentralisee-pour-le-developpement > (consultation le 23 février 2015)

TORRE A., 2008, Un « tournant spatial » en histoire ?, *Annales. Histoire, Sciences Sociales,* vol. 63e année, n°5, p. 1127‑1144.

TORRE A., 2011, Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités, < http://www.cairn.info/revue-pour-2011-2-page-114.htm > (consultation le 6 janvier 2016)

TORRICELLI G. P., 2003, Le réseau et la frontière : approche comparative des mobilités des espaces montagnards dans les Alpes occidentales et les Andes du sud / Networks and borders : A comparative approach to the study of mobility in the mountain areas of the Western Alps and Southern Andes, *Revue de Géographie Alpine*, vol. 91, n°3, p. 83‑100. < http://dx.doi.org/10.3406/rga.2003.2252 >

TORRICELLI G. P., 2002, Traversées alpines, ville et territoire : le paradoxe de la vitesse, *Revue de Géographie Alpine*, vol. 90, n°3, p. 25‑36. <http://dx.doi.org/10.3406/rga.2002.3090 >

TOURNAY V., 2011, *Sociologie des institutions*, Paris, Presses Universitaires de France, 127 p.

TOURNAY V., 2013, *Penser le changement institutionnel essai sur la logique évolutionnaire*, Paris, Presses universitaires de France, 346 p.

TROPER M., 1995, Le monopole de la contrainte légitime : (Légitimité et légalité dans l'État moderne), *Lignes*, vol. 25, n°2, p. 34. <http://dx.doi.org/10.3917/lignes0.025.0034 >

TURNER V., 1969, *The ritual process. Structure and anti-structure.*, Aldine de Gruyter. Chicago, 213 p.

Université Nice-Sophia Antipolis, Institut du droit de la paix et du développement, centre d'études et de recherches en administration locale (éd.), *La coopération transfrontalière franco-italienne*, France, Z'éditions, 150 p.

VALETTE E., 2003, *Pour une approche géographique de l'innovation sociale. L'exemple des territoires ruraux périurbains de la garrigue nord-montpelliéraine*, Université Paris-Diderot - Paris VII, < http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00007906 > (consultation le 18 décembre 2013)

VAN GENNEP A., 1909, *Les rites de passage. Etude systématique des rites.*, Paris, Picard, 288 p.

VANIER M., 2008, *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, (Collection Géographie). Paris, Economica-Anthropos, 160 p.

VANIER M., 2000, Qu'est-ce que le tiers espace ? Territorialités complexes et construction politique, *Revue de Géographie Alpine*, vol. 88, n°1, p. 105‑113. <http://dx.doi.org/10.3406/rga.2000.4626 >

VANIER M., 2002, Recomposition territoriale : la voie française, *Information Géographique*, n°3, <http://www.armand-colin.com//revues_article_info.php?idart=2513&idnum=289182&idr=6> (consultation le 15 octobre 2012)

VANIER M., 2005, L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale, *in* ANTHEAUME B., GIRAUT F. (éd.), *Le territoire est mort, vive les territoires ! :*

Une (re)fabrication au nom du développement., Paris, IRD, p. 317‑336. < http://www.documentation.ird.fr/hor/fdi:010035258 > (consultation le 24 janvier 2017)

VANIER M., 2009, *Territoires, territorialité, territorialisatio n: controverses et perspectives*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 248 p.

VERGER S., 2009, La coopération transfrontalière et les trois néo-institutionnalismes, *Fédéralisme Régionalisme*, < http://popups.ulg.ac.be/1374-3864/index.php?id=763 > (consultation le 11 janvier 2016)

VIGOUR C., 2005, *La comparaison dans les sciences sociales : pratiques et méthodes*, (Guides Repères). Paris, Découverte, 335 p.

VISSCHER C. DE, 1969, *Problèmes de confins en droit international public*, Paris, A. Pedone, 212 p.

WALSH C., JACUNIAK-SUDA M., KNIELING J., 2015, Soft spaces across the Fehmarn Belt Cross-border regionalism in practice, *in Soft Spaces in Europe: Re-negotiating Governance, Boundaries and Borders*, RU, NY, Routledge, p. 151‑173.

WIECKOWSKI M., 2013, Eco-frontier in the mountainous borderlands of Central Europe, *Journal of Alpine Research | Revue de Géographie Alpine* n°101‑2, <http://dx.doi.org/10.4000/rga.2107 > (consultation le 30 novembre 2015)

YOLKA P., 2017, La montagne et la souris (verte) Observations critiques sur le versant environnemental de « l'acte II », *AJDA*, 2017, n°14, p. 806‑8012.

YOLKA P., 2017, Retour à la montagne, *AJDA*, 2017, n°14, p. 781‑784.

Rapports généraux :

BLANC J., 27/04/2011, Rapport Blanc, < http://www.senat.fr/rap/r10-458/r10-4581.pdf > (dernière consultation le 24 novembre 2016).

CONSEIL D'ETAT, 2013, Rapport de CE « Le droit souple », 297p.

CONSEIL FEDERAL, Rapport en réponse à la motion 11.3927 Maissen du 29 septembre 2011, « Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Pour un développement cohérent du territoire suisse », 18 février 2015, Berne.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2001, European Governance. A white paper, Commission of the European Communities, Bruxelles, 35 p.).
« Gouvernance européenne - Un livre blanc » [COM(2001) 428 final - Journal officiel C 287 du 12.10.2001].

COMMISSION EUROPÉENNE, 2004, Zones de montagne en Europe : analyse des régions de montagne dans les États membres actuels, les nouveaux États membres et d'autres pays européens, < http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/montagne/mount1_fr.pdf > (consultation le 16 septembre 2015).

COMMISSION EUROPÉENNE, 2008, Le Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout. (COM(2008) 616 final, du 6.10.2008).

COMMISSION DU DEVELOPPEMENT REGIONAL. 2015, Rapport sur la politique de cohésion dans les régions montagneuses de l'Union européenne, (2015/2279(INI)), 14.12.2015.

COMITE D'EXPERTS SUR LES INSTITUTIONS ET LA COOPERATIONDES COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES (LR-IC), (2010), *« Etude comparative du Groupement européen de coopération territoriale (GECT/EGTC) et du Groupement eurorégional de coopération (GEC/ECG)*

EUROPEAN SPATIAL PLANNING OBSERVATION NETWORK, 2013, *Science in support of European territorial development and cohesion: second ESPON 2013 scientific report; December 2013*, Esch-sur-Alzette, ESPON.

FODELLA A. (coordinateur), AVOLIO G., PERTILE M., (2005), Création de nouvelles formes de coopération transfrontalière au niveau sous-étatique pour le développement durable du territoire. EURAC est groupe de recherche de l'académie européenne de Bolzano.

GENEVARD A., LACLAIS B., 2015, Rapport Parlementaire, *Un acte II de la loi montagne pour un pacte renouvelé de la nation avec les territoires de montagne*.

GEPE dir LEVRAT N., 2007, The European Grouping of Territorial Cooperation, < http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/The%20European%20Grouping%20of%20Territorial%20Cooperation%20-%20EGTC/The%20European%20Grouping%20of%20Territorial%20Cooperation%20-%20EGTC%20-%20FR.pdf > (consultation le 19 mai 2015)

INSTITUT EUROPÉEN DES HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES (éd.), 1976, La Région franco-italienne des Alpes méridionales : la coopération transfrontalière, (Recherches européennes et internationales ; v. 3). Paris, Presses d'Europe, 206 p.

KELLER F., BLANC E., SANCHEZ-SCHMID M.-T., 2010, *Mission parlementaire sur la politique transfrontalière*, Paris, Ministère des affaires étrangères, < http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000399-mission-parlementaire-sur-la-politique-transfrontaliere > (consultation le 23 février 2015)

MOT., 2013, *Rapport final. Processus de capitalisation sur les projets de coopération transfrontalière menés dans le cadre du programme ALCOTRA*, Mission Opérationnelle Transfrontalière,

PERLIK M., DEBARBIEUX B., 2001 : Les villes des Alpes entre «métropolisation » et identité in CIPRA éd. (2001) : 2èmerapport sur l'état des Alpes, publié par CIPRA-International, Schaan, Liechtenstein

Rapport des experts à l'attention du SECO pour une stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse remis par les membres du groupe stratégique « Motion Maissen», Juin 2014, Berne.

SCHULER M., DESSEMONTET P., 2016 Rapport d'étude « Délimitation des territoires d'action »
Etude de faisabilité CEAT Vers un Espace Mont-Blanc, version provisoire non datée (autour de 1990-1991) précisément consultée aux archives à Chamonix.

Documents Espace Mont-Blanc :

CAMEL J-P., 1990, *Etude d'un projet de parc international* remise au Ministre de l'environnement français Brice Lalonde.

MOT, 2005, Structuration de l'Espace Mont-Blanc, Rapport Phase 1, mai-juin 2005.

FODELLA A. (coordinateur), AVOLIO G., PERTILE M., 2005, Création de nouvelles formes de coopération transfrontalière au niveau sous-étatique pour le développement durable du territoire. EURAC est groupe de recherche de l'académie européenne de Bolzano.

Schéma de Développement Durable de l'Espace Mont-Blanc, 2006.

SFT GONDRAND Frères., février 2012, Rapport Technique Espace Mont-Blanc, Etude réglementaire douanière.

Rapport de durabilité de l'Espace Mont-Blanc réalisé par la fondation pour le développement durable des régions de montagne, 06/07/2012.

MOT., 2013, Assistance à maitrise d'ouvrage portant sur l'appui juridique et technique à la constitution du Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) ESPACE MONT BLANC, 15.01.2013.

Stratégie d'Avenir de l'Espace Mont-Blanc, 2014.

Procès-Verbaux de CTMB depuis la création jusque 2016.

Documents relatifs à Alpi Marittime-Mercantour :

Plan d'actions commun Alpi Marittime-Mercantour, 2006.

Convention et Statuts institutant un GECT « Parc Européen /Parco europeo Alpi Marittime Mercantour », Nice, 23 mai 2013.

Regolamento per l'autorizzazione all'esercizio di incarichi interni ed esterni retribuiti e per la disciplina delle incompatibilità del personale del Parco Naturale Alpi Marittime, ai sensi dell'art. 53 del D.lgs. 30/03/2001 n.165, Settembre 2013.

Statuto dell'ente Parco naturale Alpi Marittime, (pas de date sur le document en format PDF).

Charte du Parc National du Mercantour approuvée par décret n°2012-1541 du 28/12/2012.

Charte Européenne du Tourisme Durable - 2011-2015.

Plan d'actions du Parc National du Mercantour pour la mise en oeuvre de la CETD, période 2011-2015.

Programmes Interreg :

Interreg IIIA 2000-2006 Programme d'initiative communautaire frontiere France - Ftalie (alpes), Version du 19 octobre 2004

Programme de coopération transfrontalière France - Italie ALCOTRA 2007-2013 Programme Operationnel, octobre 2007.

Programme de coopération transfrontalière France - Italie ALCOTRA 2007-2013, Evaluation ex-ante, Version 27 février 2007.

Programme opérationnel INTERREG IV A France - Suisse 2007 – 2013 – Version approuvée le 20 décembre 2007.

DOMO (Document de Mise en œuvre) du Programme de coopération transfrontalière France - Italie ALCOTRA 2007-2013, approuvé par le Comité de suivi le 10 decembre 2010.

ARCHIDATA, 2012, *Plans Intégrés Transfrontaliers*, Service d'évaluation RTI Archidata-t33.

MOT., 2013, *Rapport final. Processus de capitalisation sur les projets de coopération transfrontalière menés dans le cadre du programme ALCOTRA*.

Programme Programme de coopération transfrontalière Interreg VA,France - Italie ALCOTRA, Version finale 1.0 – Septembre 2014.

DOMO (Document de Mise en œuvre) du Programme de coopération transfrontalière Interreg VA,France - Italie ALCOTRA, Version du 10/07/2015.

Rapport annuel d'exécution Programme Interreg VA France-Italie 2014-2020, Année 2015 présenté en 2016, Résumé a l'attention des citoyens.

Documents juridiques :

Niveau européen :

Directive 76/401/CEE du Conseil, du 6 avril 1976, modifiant la directive 75/271/CEE relative à la liste communautaire des zones agricoles défavorisées au sens de la directive 75/268/CEE (France). Journal officiel n° L 108 du 26/04/1976 p. 0022 - 0038.

Directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages. Journal officiel n° L 103 du 25/04/1979 p. 0001 - 0018

Convention-cadre de Madrid sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriale du 21/05/1980 (STCE n°106) entrée en vigueur le 22/12/1981.

Accord de Schengen du 14 juin 1985 conclu entre la France, la République Fédérale d'Allemagne, la Belgique, les Pays Bas et le Luxembourg.

Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. Journal officiel n° L 206 du 22/07/1992 p. 0007 - 0050

Règlement (CEE) n° 2137/85 du Conseil du 25 juillet 1985 relatif à l'institution d'un groupement européen d'intérêt économique (GEIE). Journal officiel n° L 199 du 31/07/1985 p. 0001 - 0009

Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe, adoptée le 15 octobre 1985 et est entrée en vigueur le 1er septembre 1988.

Accord-cadre entre la Confédération suisse et la République italienne sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités régionales et locales, conclu le 24 février 1993, entré en vigueur par échange de notes le 26 avril 1993.

Traité de Rome du 26 novembre 1993 (entre la France et l'Italie).

Convention Alpine, convention –cadre ouverte à la signature en 1991, entrée en vigueur en mars 1995. (Int)

L'Accord quadripartite de Karlsruhe du 23 janvier 1996 entre le gouvernement de la République française, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse agissant au

nom des cantons de Soleure. Extension du champ d'application de l'accord conclu à Karlsruhe le 23 janvier 1996 sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et les organismes publics locaux aux cantons de Berne, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel et de Genève

Traité instituant la Communauté européenne (version consolidée Nice). Journal officiel n° C 325 du 24/12/2002 p. 0033 – 0184.Journal officiel n° C 340 du 10/11/1997 p. 0173 - version consolidée

Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes. Version consolidée au 24/4/2012. JOUE n° L 105 du 13 avril 2006

Règlement (CE) n° 1083/2006 DU CONSEIL du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999. JO L 210 du 31.7.2006, p. 19.

Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT). JO L 210 du 31.7.2006, modifié par le Règlement (UE) n ° 1302/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013. JO L 270, 15.10.2015, p. 1.

Charte européenne de l'autonomie locale du conseil de l'Europe, de 15/10/1985.

Pour l'Italie :

Costituzione della Repubblica Italiana: Versione del 27 dicembre 1947

LEGGE 3 dicembre 1971, n. 1102 Nuove norme per lo sviluppo della montagna. (GU n.324 del 23-12-1971)

Legge regionale 6 dicembre 1991, n. 394 LEGGE QUADRO SULLE AREE PROTETTE
Legge regionale 29 giugno 2009, n. 19 s.m.i. (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità). (Loi Régionale 29 juin 2009 n. 19 sur la sauvegarde des aires naturelles et de la biodiversité.)

Délibéré de l'Assemblée Régionale 36-13220 du 8 février 2010 définit la Zone à protection Spéciale IT 1160056 Alpes Maritimes.

Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009.
LEGGE 7 aprile 2014, n. 56 Disposizioni sulle citta' metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusion di comuni.

Pour la Suisse :

Constitution du Canton du Valais du 8 mars 1907

Convention concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre. Conclue à La Haye le 18 octobre 1907. Approuvée par l'Assemblée fédérale le 4 avril 19102. Instrument de ratification déposé par la Suisse le 12 mai 1910. Entrée en vigueur pour la Suisse le 11 juillet 1910

Convention du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre maritime.

Loi fédérale du 28 juin 1974 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne.

Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA / RS 172.010)

Constitution fédérale du 18 avril 1999.

Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale » LIM : loi sur les investissements de montagne.

Pour la France :

Constitution du 4 octobre 1958

Loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux.

Le décret portant n° 79-696 du 18 août 1979 création du Parc national du Mercantour, publié au Journal Officiel le 21 août 1979

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions Lois dites Defferre du 2 mars.

Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

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

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

Loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale.

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

LOI n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

Décret n° 2014-227 du 24 février 2014 portant délimitation des cantons dans le département des Alpes-Maritimes.

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM ».

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « NOTRe ».

LOI n°2016-1888 du 28 décembre 2016 - art. 1

Sitographie :

Sites internet :

AEM : http://www.promonte-aem.net/actualites
ANEM : http://www.anem.fr/
Amont : http://amontcev.free.fr/
Assemblée Nationale : http://www2.assemblee-nationale.fr/recherche/resultats_recherche#menudoc
ARE : https://www.are.admin.ch/are/fr/home.html
ATBI : http://www.atbi.eu/mercantour-marittime/?q=node/488
ATMB : http://www.atmb.com/fr
Autour du Mont-Blanc : http://www.autourdumontblanc.com/
Canton du Valais : https://www.vs.ch/
Centre de Nature Montagnarde : http://www.centrenaturemontagnarde.org/expertise-environnementale
Commissariat général à l'égalité des territoires : http://www.cget.gouv.fr/
Commission européenne : http://ec.europa.eu
Comité des Régions, https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRActivities/Pages/egtc-list.aspx
Comunitä di lavoro Regio Insubrica : http://www.regioinsubrica.org
Conférence des Hautes-Vallées : http://www.altevalli.org/fra_index.htm
Euromontana : http://www.euromontana.org
Eurorégion AlpesMéditerrannée : http://www.euroregion-alpes-mediterranee.eu/?lang=fr
Espon : http://www.espon.eu/main/
Département Alpes Maritimes : https://www.departement06.fr/
DFAE : https://www.dfae.admin.ch/eda/fr/home.html
Fédération des Parcs naturels et nationaux d'Europe : www.europarc.org/
Fondation pour le développement durable des régions de montagne :http://www.fddm.ch/fr/prestations/cooperation/references/plan-integre-transfrontalier-espace-mont-blanc-94
Gazzetta aufficiale : http://www.gazzettaufficiale.it/
GEONAVSCT : http://geonavsct.partout.it/geonavigateuremb/
Interrreg Espace Alpin : http://www.espacealpin.fr/
Interreg France-Italie : http://www.interreg-alcotra.org
Interreg France-Suisse : http://www.interreg-francesuisse.org/
La documentation française : http://www.ladocumentationfrancaise.fr/
La Routo : http://www.larouto.eu/
Légifrance : https://www.legifrance.gouv.fr/
Législation européenne : http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=fr
Macro-région Alpes : http://www.alpine-region.eu/
Montagne Sûre : http://www.fondazionemontagnasicura.org/fr/
Mon tour du MB : http://www.montourdumontblanc.com/fr
Mountain Wilderness : http://www.mountainwilderness.fr

MOT : http://www.espaces-transfrontaliers.org/
Métropole Nice Côte d'Azur : http://www.nicecotedazur.org/
Normattiva : http://www.normattiva.it/
NCSA : http://www.ncsa.ch/
Observatoire du mont-Blanc : http://observatoire.espace-mont-blanc.com/
OFS : https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home.html
Parcs nationaux de France : http://www.parcsnationaux.fr/
Parc du Mercantour : http://www.mercantour.eu
Parc Alpi Marittime : http://fr.parcoalpimarittime.it/ et
http://fr.edu.marittimemercantour.eu/
Parc européen Alpi Marittime-Mercantour : http://fr.marittimemercantour.eu/ Espace Mont-Blanc : http://www.espace-mont-blanc.com/
Parcs suisses : http://www.parcs-suisses.ch
PIT AMM : http://fr.marittimemercantour.eu/les-projets-transfrontaliers/pit
Portail de l'UE : https://portal.cor.europa.eu
ProMont-Blanc : http://www.pro-mont-blanc.org/
RAVA : http://www.regione.vda.it/default_f.asp
Recueil systématique du droit fédéral (RS) :
https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/recueil-systematique.html?lang=fr
Regione Piemonte : http://www.regione.piemonte.it/
Réseau alpin des espaces protégés : http://alparc.org/fr/le-reseau-alparc
SAB : http://www.sab.ch/fr/home.html
Sabença de la Valéia : http://www.sabenca-valeia.org/pages/qui-sommes-nous/presentation.html
SECO : https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home.html
Swisslex : www.swisslex.ch
SYNERGIE : http://info.synergie.asp-public.fr/index.php/les-systemes/presage-cte-14-20
Tende autrement : http://www.tendeautrement.fr
Théorie de l'institution d'Hauriou : http://www.hauriou.net/la-theorie-classique-de-l-institution
Tunnel du Mont-Blanc : http://www.tunnelmb.net
UNCEM : http://uncem.it/
UNESCO : www.unesco.org
Vallée du Trient-Vallorcine : http://www.valleedutrient-vallorcine.com

Données statistiques et cartographiques :
Global Administrative Areas : http://www.gadm.org/
Base de données GEOFLA® : http://www.professionnels.ign.fr/geofla
Data.gouv : https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/
University of Geneva; Alterra, Wageningen University and Research Centre

Blogs :
http://nice-cuneo-ventimiglia.blogspot.fr/
http://vigilance-mercantour.over-blog.com
http://www.tendeautrement.fr
http://citoyenssolidaires06.com/

Médias nationaux :
Courrier International : http://www.courrierinternational.com/
INA (archives audiovisuelles françaises) : http://www.ina.fr/video/
La Croix : http://www.la-croix.com/
La Stampa : http://www.lastampa.it/
Le Figaro : http://www.lefigaro.fr/
Le Matin : http://www.lematin.ch/
Le Monde : http://www.lemonde.fr/
Le Temps : https://www.letemps.ch/
La Republica : http://www.repubblica.it/
Libération : http://www.liberation.fr/
RTS: http://www.rts.ch

Médias locaux :
Le Dauphiné Libéré : http://www.ledauphine.com/
Le Messager : www.lemessager.fr
Le Nouvelliste : http://www.lenouvelliste.ch/
New della Valle d'Aosta : https://www.12vda.it/
Nice matin : http://www.nicematin.com/
Tribune de Genève : http://www.tdg.ch

Annexes :

Annexe 1 : Trame générale des entretiens semi-directifs

1) Eléments personnels (fonctions de la personne, depuis combien de temps, parcours professionnel si en lien avec la coopération transfrontalière)
2) Récit historique de la coopération transfrontalière (perception de la frontière, du territoire transfrontalier, évolution de la coopération : thématiques, formes, financement, types d'acteurs)
3) Rôle personnel ou de la structure représentée dans la coopération transfrontalière (participation ou non-participation, raisons, projets ou événements marquants, récit de l'organisation des réunions transfrontalières, rythme des rencontres, implication dans le PIT)
4) Eclaircissements particuliers en fonction du contexte et de la personne rencontrée (rapports avec le PNM, projet UNESCO, fonctionnement du programme Alcotra, politique publique sur la montagne en Suisse, projets ou actions innovants, territoire souhaitable pour l'Espace Mont-Blanc, questions juridiques avec la MOT)
5) Ajout volontaire d'éléments (moment libre)

Discussion off (discussion dictaphone coupé, carnet de notes rangé), avant ou après l'entretien.

Annexe 2 : Liste des entretiens réalisés

Pour l'Espace Mont-Blanc :
Service du développement territorial Canton du Valais, mi-novembre 2013 à l'occasion d'un séjour à Sion pour étudier les archives du Canton du Valais sur l'EMB.
Service affaires européenne Canton du Valais, mi-novembre 2013 à l'occasion d'un séjour à Sion pour étudier les archives du Canton du Valais sur l'EMB.
Chargée de mission mairie de Chamonix, le 3 février 2014 à Chamonix.
Chargée de mission Affaires européennes CC Pays du Mont-Blanc, le 4 février 2014 à Passy.
Chargées de mission à la Fondation Montagne sure, le 5 février à Courmayeur.
Directeur de la Fondation Montagne sure, le 5 février à Courmayeur.
Assesseur à l'environnement de la Région Autonome de Vallée d'Aoste, le 5 février à Aoste.
Travailleuse indépendante pour l'assessorat à l'environnement projet EMB, entretien le 5 février à Aoste, puis discussions et échanges par mail par la suite.
Maire de Chamonix, élu au conseil général, le 6 février 2014 à Chamonix.
Secrétaire de l'EMB, entretien formel le 10 février 2014 à Chamonix, mais de nombreux échanges avant la thèse et jusqu'à son départ de la structure fin 2015.

Chef du service de développement économique Canton du Valais, le 11 février 2014 à Sion.
Ancien coordinateur EMB, retraité, le 11 février 2014 à Sion.
Conseiller municipal Martigny, le 11 février 2014 à Martigny.
Maire de Saint-Gervais, le 13 février 2014 à Saint-Gervais.
Fonctionnaire RAVA, projets européens, coopération transfrontalière, le 14 février 2014 à Aoste.
Bureau des affaires européennes, le 14 février 2014 à Aoste
Chargée du programme Alcotra, le 14 février 2014 à Aoste.
Maire de Passy, le 17 février 2014 à Passy.
Ancien Maire de Chamonix, le 17 février 2014 à Chamonix.
Président de Finhaut, le 18 février 2014 à Martigny sur son lieu de travail.
Président de Salvan, le 18 février 2014 à Salvan.
Président d'Orsières, le 18 février 2014 à Martigny.
Maire des Contamines-Montjoie, le 19 février 2014 aux Contamines-Montjoie.
Sous-préfet de la Haute-Savoie, le 19 février 2014 à Bonneville.
Maire de Servoz, le 20 février 2014 à Servoz.
Adjoint à Servoz puis Maire, secrétaire général de l'AEM, puis maire, entretien formel le 20 février 2014 mais de nombreux échanges avant la thèse et tout au long de la thèse.
Syndique de Pré-Saint-Didier, le 21 février 2014 à Pré-Saint-Didier.
Adjointe au syndic de Courmayeur, Fondation Montagne sure, le 21 février 2014 à Courmayeur.
Animatrice CDRA pour les CC Vallée de Chamonix et Pays du Mont-Blanc, le 24 février 2014 à Passy.
Maire de Vallorcine, le 25 février 2014 à Sallanches sur son lieu de travail.
Directeur du Centre de la Nature Montagnarde, le 25 février 2014 au Château des Rubens à Sallanches.
Président de Liddes-Entremont, le 25 février 2014 à Martigny.
1e adjointe Sallanches Présidente du Sivom PMB, le 26 février 2014 à Sallanches.
Maire des Houches, le 26 février 2014 aux Houches.
Maire de Praz-sur-Arly, le 27 février 2014 à Praz-sur-Arly.
Directeur du service DD Chamonix et coordinateur EMB, entretien formel le 27 février 2014 à Chamonix, mais discussion avant la thèse et au cours de celle-ci.
Nouveau maire de Vallorcine, le 24 avril 2014 à Vallorcine.
CG74, Service Européen Affaires européennes, le 24 avril 2014 à Annecy.
Présidente de ProMont-Blanc, entretien formel par téléphone le 15 mai 2014, mais rencontres à diverses occasions.

Pour Alpi Marittime-Mercantour :
Gestionnaire du PIT-AMM, PNM, le 28 octobre 2013 à Nice à l'occasion d'un séjour préparatoire de quelques jours, puis le 26 mars 2014 à Nice.
Chargée de mission agro-pastoralisme PNM, le 28 octobre 2013 à Nice.
Chef du service développement durable PNM, le 29 octobre 2013 à Nice.

Chercheur en STAPS/sociologie Université de Nice, contacts par mails et téléphone et entretien formel le 24 mars 2014 à Nice.
Conservateur des Alpes Maritimes, entretiens les 24 et 30 mars à Nice.
Conseiller général des Alpes Maritimes en charge du transfrontalier et des anciens combattants, le 25 mars 2014 à Nice.
Service affaires européennes, Conseil Général des Alpes Maritimes, le 25 mars 2014 à Nice.
Chargé des infrastructures, département Alpes Maritimes, le 25 mars 2014 à Nice.
Chef de secteur PNM, maire de la Brigue, le 26 mars 2014 à Nice.
Maire de Breil-sur-Roya, le 28 mars 2014 à Breil-sur-Roya.
Maire de Tende, le 28 mars 2014 à Tende.
Adjoint au maire de Sospel, directeur d'une association de développement touristique, le 1e avril 2014 à Sospel.
Chargé(e)s de mission parc patrimoine naturel et culturel pour le PNM, le 4 avril à Nice.
Responsable communication PNM, le 7 avril 2014 à Valdieri.
Fonctionnaires des parcs communication tourisme, le 8 avril 2014 à Valdieri.
Directeur adjoint PNAM, le 8 avril 2014 à Entracque.
Directrice du parc PAM, le 8 avril 2014 à Valdieri.
Syndic de Limone, le 9 avril 2014 à Linone-Piemonte.
Syndic d'Entracque, le 9 avril 2014 à Valdieri.
Syndic de Valdieri, le 10 avril 2014 à Valdieri.
Ancien conservateur du Musée de Cuneo, le 10 avril 2014 à Cuneo.
Animateur territoire et développement économique PNM, le 11 avril 2014 à Barcelonnette.
Directrice du Musée de Barcelonette, le 12 avril 2014 à Barcelonnette.
Président de l'Association de la Sabença de la Valéia, le 12 avril 2014 à Barcelonnette.
Ancien maire de Barcelonette et ancien maire de Jausiers, le 4 avril 2014 à Barcelonnette.
Sous-préfecture de Barcelonnette, le 15 avril 2014 à Barcelonnette.
Maire de Barcelonette, le 15 avril 2014 à Barcelonnette.
Ancien maire de Larche, entretien téléphonique le 15 avril 2014.
Ancien maire d'Uvernet Fours, le 16 avril 2014 à Barcelonnette sur son lieu de travail.
Chargé de projets pour comunità di montana della Stura, le 17 avril 2014 à Demonte.
Maire d'Allos, le 29 avril 2014 à Allos.
Maire de Villars-Colmars, le 29 avril 2014 à Villars-Colmars.
Déléguée du directeur du PNM, le 30 mai 2014 à Digne-les-Bains.
Garde du parc secteur Saint-Martin-Vésubie, le 1e mai 2014 à Saint-Martin-Vésubie.
Maire de Bollène-Vésubie, entretien téléphonique le 2 mai 2014.
Maire de Saint-Martin Vésubie, le 2 mai 2014 à Saint-Martin-Vésubie.
Maire de Valdeblore, CG, Président du PNM, le 3 mai 2014 à Valdeblore.
Prof d'histoire, thèse sur le haut-pays, Association Amont, le 4 mai 2014 à Saint-Martin-Vésubie.
Président de l'Asso Amont, retraité, le 5 mai 2014 à Saint-Martin-Vésubie.
Adjoint au maire d'Isola (patrimoine, urbanisme, foret), le 6 mai 2014 à Isola.

Maire de Saint-Dalmas-le-Selvage, le 6 mai 2014 à Saint-Dalmas-le-Selvage.
Technicien PNM, ancien maire 2000-2007, le 8 mai 2014 à Entraunes.
Maire d'Entreaunes (ancien garde-moniteur au parc pendant 10 ans), le 8 mai 2014 à Entraunes.
Maire de Belvédère, le 9 mai 2014 à Belvédère.
CRS Alpes 06, service de secours en montagne, le 10 mai 2014 à Saint-Martin-Vésubie.

Entretiens généraux :
Directeur adjoint MOT, première semaine de janvier 2013 à Paris, à l'occasion d'un séjour bibliographique à la MOT.
Directeur de la MOT, première semaine de janvier 2013 à Paris, à l'occasion d'un séjour bibliographique à la MOT.
Chargée de mission juridique MOT, première semaine de janvier 2013 à Paris, à l'occasion d'un séjour bibliographique à la MOT.
Ancien acteur de la coopération transfrontalière franco-italienne, le 27 mars 2014 à Marseille.
SGAR PACA, le 27 mars 2014 à Marseille.
STC Alcotra, le 2 avril 2014 à Menton.
Animateur Alcotra PACA, le 3 avril 2014 à Marseille.
Région PACA, service montagne et coopération transfrontalière, le 3 avril 2014 à Marseille.
Député des Hautes-Alpes, Vice-Président PACA, entretien téléphonique le 1e juin 2014.
Députée européenne italienne, ancienne Présidente de la Région Piémont, le 13 mars 2015 à Genève.
Chargé de mission ARA (AlpMed), entretien téléphonique le 15 mars 2017.

Annexe 3 : Liste des collaborations scientifiques et autres soutiens à la réalisation de cette thèse

Collaborations scientifiques :
Isabelle André-Poyaud (Laboratoire Pacte, UGA) : exploitation des bases de données et réalisation des cartes
Clément Corbineau (Unige) : exploitation des bases de données
Jules Kouadio (UGA) : réalisation des cartes
Estelle Ployon (Laboratoire Pacte, UGA) : réalisation des cartes
Jacques Michelet (Unige) : politiques publiques suisses

Relecteurs : Benoit Aublet, Anouk Bonnemains, Nathalie Borrione, Stéphanie Deroux, Robert, Roxanne et Sylvie Jacob et Florence Ténot.

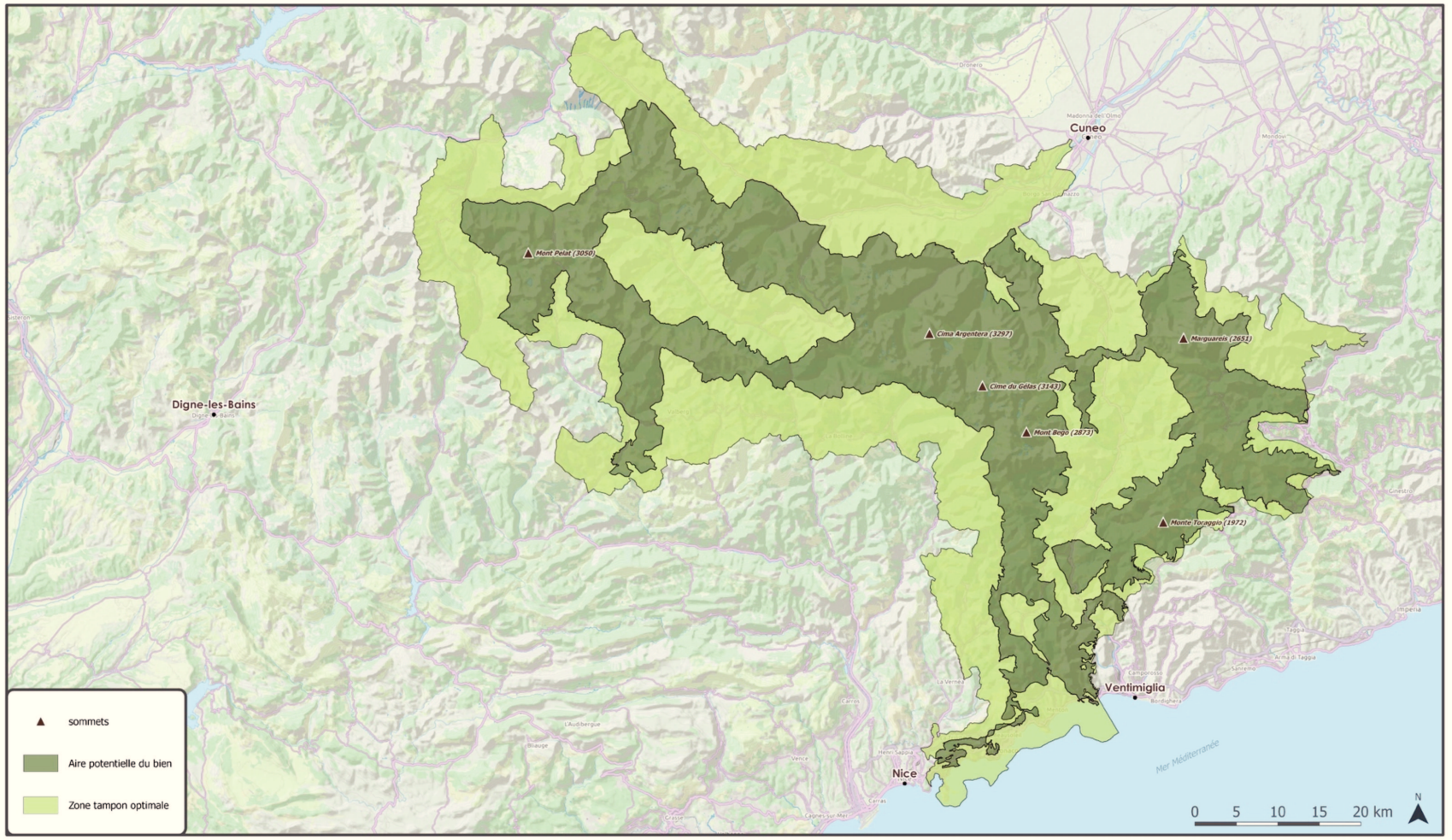
Personnes ressources sur le terrain :
Dominique Ancey (hébergement à Vallorcine), Allessandro Bergamaschi (organisation du terrain AMM), Hélène Homps (hébergement à Barcelonnette), mairie de Saint-Martin-Vésubie (hébergement), Violaine Tironi (organisation du terrain AMM), Serge Tuaz et Ismaël Grosjean (contacts pour l'EMB).

Annexe 4 : Carte projet UNESCO, limites du bien proposé en 2015

Ces limites sont indicatives car elles ont évolué depuis et le parc n'a pas souhaité communiquer. Cette carte m'a été fourni par un acteur lors d'un entretien. Le périmètre se décompose en deux aires sur le modèle des parcs nationaux français avec une « aire potentielle du bien » et une « zone tampon optimale ».

LIMITES DU BIEN

Alpes de la Méditerranée / Alpi del Mediterraneo



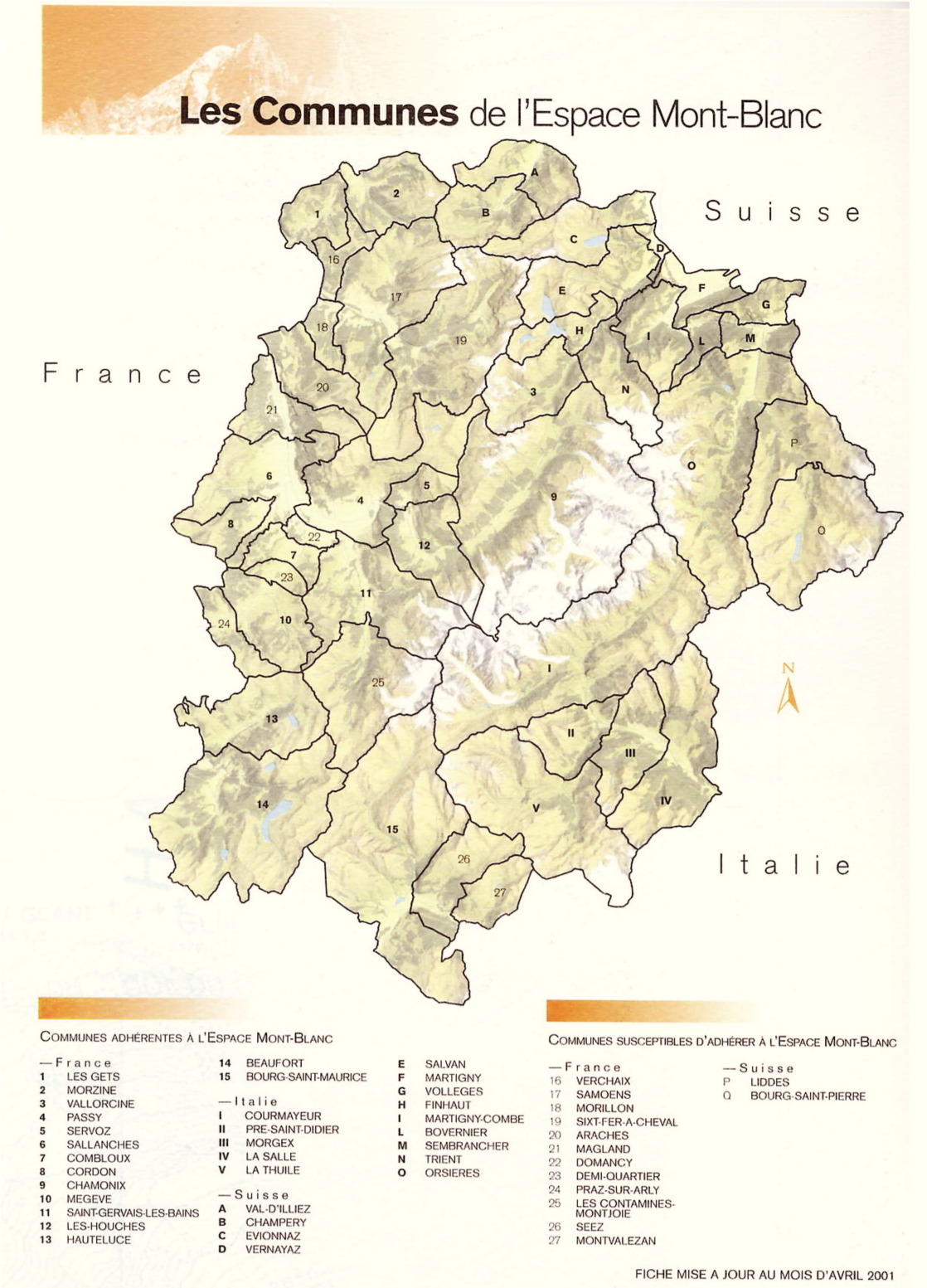
Sources des données : Espaces co-candidats ; Fond cartographique : OSM Landscape 2015

Auteur : Parc national du Mercantour

Editiée le : 30 octobre 2015

Alpi del Mediterraneo
Alpes de la Méditerranée

Annexe 5 : Carte des communes de l'Espace Mont-Blanc, avril 2011 (source : archive Espace Mont-Blanc)



Executive summary :

Chapitre 1 : Etude de la gouvernance transfrontalière alpine : terrains et enjeux.

Les deux coopérations transfrontalières Alpi Marittime-Mercantour et Espace Mont-Blanc ont comme dénominateur commun l'environnement, qui est la première thématique de coopération. Le rejet initial de la protection est l'autre point commun fort, en particulier en France et en Suisse. Les raisons du rejet du Parc national du Mercantour au moment de sa création sont de même nature du côté du Mont-Blanc et tiennent au refus de perdre des pouvoirs/prérogatives sur ces espaces au profit de l'Etat. Tout l'enjeu pour l'Espace Mont-Blanc a donc été de convaincre que les élus des trois versants étaient capables de gérer et de préserver ensemble cet espace en proposant un autre modèle avec comme fil conducteur le développement équilibré et durable plutôt qu'une conservation stricte interdisant tout développement économique. La coopération entre les élus locaux a donc été le socle du projet transfrontalier qui s'est bâti au fil des années.

La coopération transfrontalière entre les parcs français et italiens est allée crescendo, en s'appuyant d'abord sur une collaboration en matière de conservation des espèces, puis elle a pris de l'ampleur avec la promotion et la mise en valeur des espaces protégés. La coopération transfrontalière AMM est le fait principalement des parcs, c'est à dire de la région Piémont en Italie et d'un établissement public placé sous l'autorité du ministère de l'environnement français.

L'évolution de la coopération transfrontalière sur les deux terrains suit un changement de paradigme en matière de protection de l'environnement. Les espaces naturels ne sont plus sanctuarisés, même si cette perception est encore tenace dans l'imaginaire collectif. Les activités humaines doivent y trouver une place et les populations locales par le biais de leurs élus sont appelées à jouer un rôle croissant avec les chartes de parc par exemple. Cette évolution, en particulier des parcs nationaux français, a permis au parc du Mercantour de développer de nouvelles actions dans les domaines du développement durable et ainsi de s'engager plus fortement dans des actions de coopération transfrontalières avec le parc italien sur le modèle de ce que faisait déjà l'Espace Mont-Blanc. Après une phase d'expérimentation, les coopérations transfrontalières se sont renforcées et ont pris de l'ampleur. Les thématiques se sont élargies et les actions se sont structurées pour faire appel aux financements européens (Interreg). Peu à peu, une vision territoriale commune s'est construite et a été inscrite dans des documents stratégiques (SDD pour l'EMB, Plan d'action commun pour AMM), premiers pas vers une institutionnalisation.

Chapitre 2 : Souveraineté, frontière et coopérations transfrontalières en montagne.

La frontière est indéniablement une marque de séparation entre deux Etats, deux souverainetés. L'ouverture de la frontière est la condition sine qua non pour pouvoir coopérer et développer des relations transfrontalières. Cette ouverture se couple avec un phénomène de défonctionnalisation de la frontière (fonctions légale, fiscale et de contrôle). La notion de frontière-zone permet de faire le lien entre deux systèmes différents et s'oppose au concept de frontière-limite qui sous-entend une rupture. La coopération transfrontalière s'inscrit dans l'idée d'une continuité et non d'une coupure. En revanche, l'effacement complet des frontières reste une illusion, en particulier lorsqu'elles sont comme en montagne doublée d'une barrière du fait du relief.

L'accessibilité et le franchissement de la frontière sont aussi une condition à la coopération. Les points de passage très limités dans le massif de l'Argentera-Mercantour (col de Larche et tunnel de Tende) contraignent et restreignent forcément la coopération transfrontalière, notamment celle qui pourrait se développer en dehors des parcs.

La coopération transfrontalière est aussi contrainte par des aspects juridiques. Le droit de coopérer a été reconnu aux collectivités territoriales, alors même que cette prérogative est longtemps restée l'apanage des Etats. L'article 2 de la Convention-cadre de Madrid reconnaît les relations transfrontalières menées par les collectivités locales mais indique que « *la coopération transfrontalière s'exercera dans le cadre des compétences des collectivités ou autorités territoriales, telles qu'elles ont été définies par le droit interne* ». Cette disposition implique une restriction des domaines d'action au plus grand dénominateur commun. Cette question des compétences est directement liée aux formes institutionnelles des Etats et à leur organisation. La Suisse, Confédération, n'a que trois niveaux politiques et chacun possède des compétences élargies et il n'y a que très peu de compétition du fait d'une répartition claire et efficace. Cela n'est pas le cas en France, où les réformes se succèdent et ajoutent davantage de complexité au système territorial et institutionnel. La décentralisation, toujours en cours, a donné un nouveau souffle à la coopération transfrontalière en transférant le pouvoir aux régions. En Italie, les réformes se succèdent aussi, mais c'est l'autonomie de certaines régions à statut spécial comme la Région Autonome de Vallée d'Aoste qui peut être remise en cause et par conséquent son implication dans la coopération transfrontalière.

La coopération transfrontalière doit en permanence s'adapter et prendre en considération les compétences de chacun des acteurs pour se renouveler et proposer de nouveaux actions communes et un projet d'avenir commun.

Chapitre 3 : La gouvernance transfrontalière en adaptation constante.

Ce chapitre met en évidence une gouvernance transfrontalière systémique organisée en trois sous-sytèmes caractérisés par l'informalité et les échanges scalaires (verticaux) mais aussi intersectoriels (horizontaux). La gouvernance institutionnelle, politique, côtoie la gouvernance de projet en particulier celle mise en œuvre dans le cadre des PIT. Cette dernière est directement en lien avec la gouvernance du programme Interreg Alcotra (France-Italie). Les deux coopérations transfrontalières ont développé chacune leur PIT comprenant 6 projets coordonnés par un plan de coordination et de communication. La gouvernance de projet a essentiellement rassemblé les porteurs de projets (les communes et les institutions publiques), les chargés de mission et les quelques élus très impliqués. La lourdeur de la gouvernance et sa complexité ont souvent été mises en avant par les acteurs et expliquent aussi la concurrence faite à la gouvernance institutionnelle qui s'est légèrement effacée au profit des projets.

L'informalité est un élément qui améliore incontestablement l'efficacité de la gouvernance, mais qui contribue aussi à écarter les acteurs de la société civile du débat. En effet, les discussions et les prises de décisions n'ont plus lieu en assemblée mais dans des réunions informelles qui ne font pas l'objet de compte-rendu, ni d'aucune publicité. D'une manière générale, la société civile est très peu impliquée et ne prend pas vraiment part aux discussions même lorsqu'elle y est invitée. Pour autant, les actions réalisées à destination du grand public sont en général appréciées et plébiscitées. Cependant, ce public n'a que très peu conscience des enjeux transfrontaliers.

L'analyse de la sélection des projets transfrontaliers financés par Interreg sur les deux terrains, montre un leadership italien pour les projets Alcotra et une domination des acteurs publics comme porteur de projet. La localisation des projets est aussi révélatrice des portages institutionnels par les parcs et les partenaires de l'EMB.

L'analyse du fonctionnement du programme Alcotra a mis en évidence quelques incohérences et a surtout permis de comprendre le cycle de vie, très complexe, d'un projet de son élaboration à sa clôture en passant par sa réalisation. Cette complexité administrative couplée à une avance des fonds justifie la difficulté pour les acteurs non institutionnels, souvent associatifs ou pour les petites communes, d'accéder à ce type de financement.

Ce chapitre met aussi en lumière les relations multiscalaires du niveau local à l'Europe et le double mouvement top-down (mise en œuvre de la politique de cohésion européenne) et bottom-up (élaboration de la nouvelle programmation transfrontalière) et le mouvement horizontal de coopération entre les acteurs de différents secteurs.

Chapitre 4 : Innovation sociale et montagne transfrontalière.

Ce chapitre présente une approche critique de l'innovation, d'abord pour l'emploi du terme et ensuite pour son omniprésence dans les politiques publiques européennes qui sont déclinées en transfrontalier. L'innovation est un critère de sélection des projets Interreg, cependant aucune définition n'est proposée et ni retenue pour l'évaluation en fin de projet.

L'innovation envisagée n'est pas vraiment technologique, mais davantage sociale. L'innovation est avant tout un processus social. La définition retenue pour l'innovation sociale est celle-ci : *« L'innovation sociale est une intervention initiée par des acteurs sociaux pour répondre à une aspiration, subvenir à un besoin, apporter une solution, ou profiter d'une opportunité d'action afin de modifier des relations sociales, de transformer un cadre d'action ou de proposer de nouvelles orientations culturelles. »* (Saucier et al 2006). Les cinq grands paramètres de l'innovation sociale sont (Bourque, Fréchette, et Proulx 2007) : une réponse nouvelle à un problème social local, une finalité sociale, une pluralité d'acteurs, l'innovation doit trouver preneur, l'institutionnalisation. L'innovation s'inscrit dans un contexte et dans un lieu ; la première forme d'innovation est l'adaptation. Le contexte de double marginalité (montagne frontalière) est propice à l'innovation, historiquement du fait des stratégies d'adaptation développées et ensuite parce que les marges frontalières bénéficient d'une opportunité pour proposer des solutions alternatives qui répondent à des besoins spécifiques. Des exemples d'innovation en transfrontalier et par le transfrontalier sont explicités.

Ce chapitre est aussi l'occasion de faire le point et de comparer les « politiques montagne » mises en œuvre dans chaque Etat (France, Italie, Suisse) et au niveau européen, d'appréhender leur logique et surtout leur évolution. Cela permet de comprendre les centres d'intérêts dans la coopération transfrontalière propres à chaque partie.

Les réalisations dans le cadre des PIT prouvent que l'innovation en montagne et en transfrontalier est possible. Cette innovation peut être technologique lorsqu'elle vise à répondre à des besoins spécifiques de la haute montagne par exemple ou sociale lorsqu'elle met en place des services destinés aux habitants (mobilité) ou aux visiteurs.

Le contexte de financement sur projet conduit parfois à des aberrations ou à minima à des situations paradoxales. Lorsqu'un projet a proposé un service, l'a mis en place et financé, la question de la pérennisation se pose. Souvent par manque de moyens financiers ou de volonté politique le service disparaît purement et simplement à la fin de l'expérimentation peu importe son utilité sociale. De même, il arrive que l'innovation ne soit pas complètement au rendez-vous (presque innovation) parce qu'un paramètre a été mal envisagé, les critères de financement Interreg ne permettent pas, dans la majorité des cas, de proposer à nouveau un projet similaire.

Chapitre 5 : Institutionnalisation des coopérations transfrontalières alpines.

Ce chapitre retrace dans un premier temps l'historique du cadre légal des relations transfrontalières, des accords de voisinage au GECT en passant par la Convention-cadre de Madrid. Cette perspective historique et juridique met en évidence un vide juridique progressivement comblé dans le cadre du Conseil de L'Europe puis de L'Union européenne. Elle permet aussi d'expliquer l'évolution des relations transfrontalières des deux coopérations étudiées et leur cheminement respectif vers la création d'une institution dotée de la personnalité juridique.

Ce chapitre présente de manière comparée le cheminement des coopérations vers l'institutionnalisation, le parcours semé d'embûches de l'EMB et le parcours plus direct d'AMM jusqu'à la création du GECT en 2013.

Le GECT se révèle au fil des années être un outil juridique innovant qui s'adapte à une très grande variété de situations pas uniquement de la coopération transfrontalière locale puisqu'il est l'outil phare des coopérations territoriales européennes. Son adaptabilité tient au fait qu'il repose sur un contrat régit par un règlement européen très peu contraignant, qui laisse une grande liberté aux coopérations, notamment sur les modalités de la gouvernance et du fonctionnement interne. Le GECT répond aux besoins des coopérations à la fois en conférant la personnalité juridique mais aussi en proposant une gouvernance minimale. Soumis au droit du siège, il règle en grande partie la question de l'application du droit, même si de nombreux points techniques restent encore à régler au cas par cas. L'individualisation des solutions est gageure d'une plus grand adaptation du droit aux différentes situations.

Ce chapitre démontre aussi que l'institutionnalisation est un processus long qui ne débouche pas obligatoirement sur la création d'une institution juridique dôtée de la personnalité morale, même si celle-ci reste toujours l'objectif principal. Le fonctionnement plus ou moins informel des coopérations transfrontalières grace à une gouvernance adaptée leur a permis pour Alpi Marittime-Mercantour et permet encore pour l'Espace Mont-Blanc de développer des actions transfrontalières et d'envisager un avenir commun par le biais d'un projet de territoire.

Chapitre 6 : Recomposition territoriale des espaces transfrontaliers alpins.

La redéfinition des limites territoriales est au centre de ce chapitre, qui explore préalablement les concepts d'interterritorialité avant d'opter pour celui de *soft space*. Le concept de *soft space* accompagne l'évolution observée des territoires vers une plus grande souplesse dans leur délimitation. Les *soft spaces* dépassent les limites territoriales politico-administratives classiques, ce qui n'est pas évident d'un point de vue juridique mais qui néanmoins est tout à fait possible en contexte transfrontalier. Le concept de *soft space* se rapproche de celui de *soft law* et s'accorde parfaitement avec l'informalité propre aux relations transfrontalières. Cette souplesse territoriale va de pair avec l'évolution de la gouvernance qui se détache du pouvoir associé au gouvernement pour prendre en considération de multiples aspects (sectoriels et multi-niveaux).

Le constat qui prédomine est celui d'un élargissement du périmètre de coopération au fur et à mesure des projets pour s'adapter et profiter au mieux des fonds européens. C'est aussi la possibilité de proposer une coopération à la carte aux communes frontalières. Celles qui souhaitent s'impliquer sur un projet peuvent le faire ou au contraire choisir d'être en retrait sans pour autant altérer la cohérence générale du projet de territoire transfrontalier.
Ainsi, le projet de classement au patrimoine mondial de l'UNESCO porté par le GECT Parc européen Alpi Marittime-Mercantour, dépasse le périmètre de coopération délimité par les deux parcs, sur un fondement géologique et propose un territoire transfrontalier plus cohérent.

Les recompositions territoriales transfrontalières sont aussi dépendantes du contexte institutionnel et politique propre aux Etats. Ainsi les réformes territoriales qui animent la France et l'Italie ont des répercussions indirectes sur leur redécoupage mais aussi sur les grandes orientations politiques. Les phénomènes de métropolisation invitent à se poser la question du rapport à la montagne et par conséquent du rapport à la frontière. L'exemple du département français des Alpes Maritimes est à ce titre très significatif.

Les deux coopérations transfrontalières s'inscrivent aussi dans un jeu de coopération territoriale multi-scalaire, dont la majeure partie des acteurs n'a pourtant pas conscience. L'Eurorégion Alpes-Méditerranée est en quelque sorte le pendant politique du programme Alcotra France-Italie. Cette coopération territoriale entre les Régions italiennes et françaises est héritée de la COTRAO qui comprenait les Cantons Suisses. La macro-région Alpes s'est aussi structurée et a élaboré une stratégie dont les objectifs seront déclinés dans les politiques publiques et en particulier dans les programmes Interreg. Les coopérations transfrontalières ont donc tout intérêt à s'intéresser à ces niveaux et à se positionner si elles veulent pouvoir peser et orienter les futurs politiques de cohésion.

Tables :

Table des sigles

AEM : Association Européenne de Elus de la Montagne (UE)
AlpMed : Eurorégion Alpes Méditerrannée
ANEM : Association Nationale des Elus de la Montagne (France)
AOA : Aire Optimale d'Adhésion (France, terme utilisé dans les Parcs Nationaux)
ALCOTRA : Alpes Latines COopération TRAnsfrontalière
AMM : Alpi Marittime-Mercantour
ARE : Office fédéral du développement territorial (Suisse)
ARA : Région Auvergne-Rhône-Alpes (France)
Copil : Comité de pilotage
CA : Conseil d'Administration
CAF : Club Alpin Français
CAFI : Conférence des Alpes Franco-Italiennes
CAI : Club Alpino Italiano
CC : Communauté de Communes (France)
CE : Conseil d'Etat (France)
CEAT : Communauté d'Etudes pour l'Aménagement du Territoire (Suisse)
CETD : Charte Européenne du Tourisme Durable (AMM)
CIAPM : Comité International des Associations de Protection du Mont-Blanc
CNM : Conseil National de la Montagne (France)
COTRAO : Communauté de Travail des Alpes occidentales
CPN : Contrepartie Publique Nationale (UE)
CGET : Commissariat Général à l'Egalité des Territoires (France)
CREM : Centre de Recherches Energétiques et Municipales (Suisse)
CTMB : Conférence Transfrontalière Mont-Blanc (EMB)
DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale de 1963 à 2006 et Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale depuis 2009 (France)
DFAE : Département Fédéral des Affaires Etrangères (Suisse)
DDIP : Direction du Droit International Public (Suisse)
DOMO : Document de Mise en Œuvre (Programme Alcotra)
DRAC : Directions Régionales des Affaires Culturelles (France)
DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (France)
DIACT : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires
EGTC : European Grouping of Territorial Cooperation
EMB : Espace Mont-Blanc
EPA : Etablissement Public Administratif (France)
EPCI : Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (France)
EPFL : Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (Suisse)
EURAC : Académie Européenne de Bolzano (Italie)

EUSALP : EU Strategy for the Alpine région
FEDER : Fonds Européen de Développement Régional (UE)
GEC : Groupement Eurorégional de Coopération (Conseil de l'Europe)
GECT : Groupement Européen de Coopération Transfrontalière
GEIE : Groupement Européen d'Intérêt Economique
GLCT : Groupement Local de Coopération Territoriale
CoVa-Val : Conseil-Vallée-Valais (Transfrontalier Italie-Suisse)
INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (France)
ITI : Investissements Territoriaux Intégrés (UE)
IUCN : International Union for Conservation of Nature
LIM : la Loi sur les Investissements dans les régions de Montagne (Suisse)
NPR : Nouvelle Politique Régionale (Suisse)
OFEV : Office Fédéral de l'Environnement (Suisse)
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ONG : Organisation Non Gouvernementale
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique
PACA : région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (France)
PDC : Plan Directeur Cantonal (Suisse)
PIT : Plan Intégré Transfrontalier
PN : Parc National
PNAM : Parc Naturel Alpi Marittime
PNM : Parc National Mercantour
PNR : Parc Naturel Régional
PSRM : Problématiques Spécifiques aux Régions de Montagne (Suisse)
PCT : Plan de Coordination Territoriale (transfrontalier Italie-Suisse)
PTCP : Piano Territoriale di Coordiamento Provinciale (Italie)
PTR : Piano Territoriale Regionale (Italie)
QSN : Quadro Strategico Nazionale (Italie)
RA : Région Rhône-Alpes (France)
RAVA : Région Autonome de la Vallée d'Aoste (Italie)
RIS : Systèmes Régionaux d'Innovation (Suisse)
RMER : Politique de la Confédération pour les Régions de Montagne et les Espaces Ruraux de la Suisse
SAB : Groupement Suisse pour les régions de montagne (Suisse)
SAT : Service de l'Aménagement du Territoire (Suisse)
SDE : Service du Développement Economique (Suisse)
SDEC : Schéma de Développement de l'Espace Communautaire
SECO : Secrétariat D'Etat à l'Economie (Suisse)
SEC : Société Coopérative Européenne
SGAR : Secrétariat Général pour les Affaires Régionales (France)
SIG : Système d'Information Géographique
STC : Secrétariat Technique Conjoint (programme Alcotra, UE)
TdA : Territoires d'Action (Suisse)
UNCEM : Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani (Italie)
UNESCO : United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

Tables des cartes :

Carte 1 : Localisation des terrains de recherche. 49
Carte 2 : Localisation du Parc Alpi Marittime-Mercantour 51
Carte 3 : Localisation du Parc Naturel Alpi Marittime 56
Carte 4 : Localisation et de présentation du Parc National du Mercantour. 62
Carte 5 : Etat des adhésions à la Charte du Parc constaté par arrêté préfectoral du 12 août 2013 66
Carte 6 : Zone d'étude de l'Espace Mont-Blanc 80
Carte 7 : Carte représentant les massifs européens 89
Carte 8 : Nombre de porteurs de projets Interreg IVA par commune 181
Carte 9 : Relations entre partenaires des projets sélectionnés 186
Carte 10 : partenariats projets sélectionnés sur le terrain Alpi Marittime-Mercantour 187
Carte 11 : partenariats projets sélectionnés sur le terrain Espace Mont-Blanc 188
Carte 12 : zoom sur les partenariats institutionnels de l'Espace Mont-Blanc 189
Carte 13: carte des GECT existant en 2016 314
Carte 14 : Différents périmètres d'action de la coopération transfrontalière AMM 354
Carte 15 : Périmètre PIT des porteurs de projet 355
Carte 16 : Périmètres historique et actuel de l'EMB 358
Carte 17: Périmètre du Plan de coordination territoriale Valais-Vallée d'Aoste 361
Carte 18 : Proposition de périmètre pour l'EMB 367
Carte 19 : Evolution du découpage cantonal des Alpes Maritimes entre 2011 et 2015. 373
Carte 20 : Evolution de la structuration intercommunale du département des Alpes Maritimes entre 2011 et 2014. 374

Table des figures :

Figure 1 : Chronologie comparée des coopérations transfrontalières Alpi Marittime-Mercantour, Espace Mont-Blanc 50
Figure 2: Gouvernance du Parc Alpi Marittime 58
Figure 3 : Gouvernance du Parc National du Mercantour 65
Figure 4 : Gouvernance comparée des deux Parcs 69
Figure 5 : Carte d'identité de l'Espace Mont-Blanc 82
Figure 6 : Présentation des mesures de protection aux différents échelons territoriaux 102
Figure 7 : Entre Cluozza et Val Sassa, l'Ova da Cluozza (Cluozza Riviere) dans le Parc national suisse. 103
Figure 8 : Evolution paradoxale des fonctions classiques de la frontière 111
Figure 9 : Représentation de la gouvernance transfrontalière multi-niveaux. 160
Figure 10: Gouvernance transfrontalière et sous-systèmes interdépendants 162
Figure 11: Réparation des chefs de file par pays dans chaque coopération transfrontalière 178

Figure 12 : Répartition par pays des chefs de file de projets Interreg IV (Fr-Ch et Fr-It) 180
Figure 13 : Logos des coopérations transfrontalières 193
Figure 14 : Coordination des projets du PIT Espace Mont-Blanc 195
Figure 15 : Coordination des projets du PIT Marittime-Mercantour 197
Figure 16 : Gouvernance de l'EMB en 1997, d'après la Charte de l'EMB de juin 1997 203
Figure 17 : Gouvernance de l'EMB pendant la réalisation du PIT (2010) 203
Figure 18 : Gouvernance transfrontalière sur le territoire couvert par AMM 209
Figure 19 : Financement du programme Alcotra IV 213
Figure 20 : Organisation du programme Alcotra IV 213
Figure 21 : Cycle de vie des projets Alcotra 217
Figure 22 : Processus complexe d'innovation en contexte transfrontalier 236
Figure 23 : Concept politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne 250
Figure 24 : Modèle de gouvernance visant une politique fédérale cohérente pour les régions de montagne et les espaces ruraux 251
Figure 25 : Présentation des objectifs stratégiques et axes prioritaires d'Aloctra IV . 263
Figure 26 : Evolution du nombre de GECT créés entre 2008 et 2015 312
Figure 27 : Cadre de l'action communautaire sur les territoires 344

Table des Tableaux :

Tableau 1 : Caractéristiques des quatre terrains envisagés 28
Tableau 2 : Répartition des entretiens 35
Tableau 3 : Liste des sources par terrain 38
Tableau 4 : critères initiaux de comparaison 42
Tableau 5 : Caractéristiques du Parc Naturel Alpi Marittime 57
Tableau 6 : Caractéristiques du Parc National du Mercantour 63
Tableau 7 : Comparaison PN et PNR en France, en Italie et en Suisse 95
Tableau 8 : Projets retenus dans le cadre de l'analyse. 175
Tableau 9 : Répartition des projets Interreg en fonction des aires de coopération 176
Tableau 10 : Classification des partenaires des projets,. 182
Tableau 11 : Classification des chefs de file des projets,. 184
Tableau 12 : Présentation comparée des PIT 194

Tables des matières :

INTRODUCTION 1

QUESTIONS DE RECHERCHE 6
Comment gouverne-t-on des régions transfrontalières de montagne ? 6
Quelles innovations en transfrontalier de montagne ? 7
RESSOURCES THEORIQUES 8
Du gouvernement à la gouvernance 9
Précisions terminologiques 9
Gouvernementalité de Foucault 11
La gouvernance entre souplesse, multi-sclarité, informalité 14
La gouvernance territoriale 17
Sociologie des organisations et recours aux réseaux 18
Innovation sociale, organisationnelle et institutionnelle 20
Le territoire : de la territorialité au soft space 22
UNE METHODOLOGIE PARTICIPATIVE ADAPTEE A CHAQUE CAS D'ETUDE 24
Comparaison internationale et choix des terrains d'étude 26
Connaissance asymétrique des terrains et méthodologie 30
Analyse de la littérature grise et analyse de réseau de porteurs de projets fondée sur la base de données des projets Interreg 37
Stratégie de restitution comparative 41
PROPOSITION 43
STRUCTURE DE LA THESE 44

1E PARTIE : GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE TRANSFRONTALIÈRE DE MONTAGNE 46

CHAPITRE 1 : ETUDE DE LA GOUVERNANCE TRANSFRONTALIERE ALPINE : TERRAINS ET ENJEUX 48
1. ALPI MARITTIME-MERCANTOUR : LA PROTECTION SANS FRONTIERE 51
1.1 Les réserves de chasse comme prémices à la protection 51
1.2 Présentation des territoires des Parcs : différences et points communs 53
1.2.a Du Parc naturel de l'Argentera au Parc Naturel Alpi Marittime : une aire protégée de plus en plus vaste 54
1.2.b Evolution du Parc National du Mercantour depuis sa création 59
1.3 Alpi Marittime-Mercantour : une coopération institutionnelle 67
1.3.a La coopération institutionnelle portée par les Parcs 67
1.3.b La coopération transfrontalière : l'expression du faire ensemble 71
2. L'ESPACE MONT-BLANC FIGURE, EMBLEMATIQUE D'UNE COOPERATION ENVIRONNEMENTALE MONTAGNARDE 74
2.1 Naissance et parcours d'une coopération transfrontalière environnementale 74
2.1.a Refus d'une protection imposée par le haut 74
1.1.b Des études pilotes aux premières actions : le temps des premières 76

1.1.c De la Planification à l'action 78
2.2 Présentation du territoire et des enjeux 79
2.3 L'Espace-Mont-Blanc : entre ombre et lumière 85
3. MONTAGNE ET PROTECTION : UN TRAITEMENT DIFFERENCIE DE LA QUESTION SUR LES DEUX TERRITOIRES TRANSFRONTALIERS 86
3.1 La montagne comme objet de recherche et objet politique 87
3.1.a La montagne comme construit social 87
3.1.b Le traitement de la montagne en politique et sa traduction en droit 91
3.2 De la protection de la nature à la préservation de l'environnement 93
3.2.a Vers un paradigme intégrateur de la protection des espaces naturels 93
3.2.b La préservation de l'environnement : une compétence locale ? 97
CONCLUSION 104
CHAPITRE 2 : SOUVERAINETE, FRONTIERE ET COOPERATIONS TRANSFRONTALIERES EN MONTAGNE 106
1. OUVERTURE ET DEFONCTIONNALISATION DES FRONTIERES COMME CONDITIONS PREALABLES A LA COOPERATION 107
1.1 La frontière comme limite territoriale défonctionnalisée 108
1.1.a Trois fonctions principales de la frontière 108
1.1.b Paradoxe de la défonctionnalisation 110
1.2 Dépassement de la frontière : la frontière-zone ? 112
1.2.a Généralisation de la frontière-zone 112
1.2.b Frontière-zone appliquée aux cas d'étude 113
1.2.c Frontière-zone et application du droit 116
2. EFFACEMENT OU REAFFIRMATION DE LA FRONTIERE ? QUELLE SPECIFICITE POUR LES FRONTIERES DE MONTAGNE ? 118
2.1 Les Alpes occidentales : des frontières disputées 120
2.1.a L'Espace Mont-Blanc et sa triple frontière 121
2.1.b Alpi Marittime : une frontière délicate 125
2.2 La coopération transfrontalière : une refonctionnalisation de la frontière ? 131
2.2.a Redécouverte de la frontière et nouvelles opportunités 131
2.2.b La montagne frontalière n'est pas fatalement marginale 135
3. SOUVERAINETE DES ETATS ET REGIMES CONSTITUTIONNELS : CONSEQUENCES SUR LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE 137
3.1 L'exercice de la souveraineté 137
3.1.a Démocratie directe et indirecte 137
3.1.b Etat fédéral / Etat unitaire 139
3.2 Quelles conséquences sur le transfrontalier ? 146
3.2.a La capacité d'action des collectivités locales réduites au plus « grand dénominateur commun » 148
3.2.b Mise en évidence du rôle des Etats dans les relations transfrontalières 149
3.2.c Concours ou concurrence des collectivités infra-étatiques au sein d'un même Etat ? 153
CONCLUSION : 155
CHAPITRE 3 : LA GOUVERNANCE TRANSFRONTALIERE EN ADAPTATION CONSTANTE 157
1. PRESENTATION GENERALE DE LA GOUVERNANCE TRANSFRONTALIERE ALPINE 158

1.1 La coopération transfrontalière au quotidien 158
1.1.a Le multi-niveau comme clé de lecture du transfrontalier 158
1.1.b Gouvernance systémique transfrontalière pour la mise en œuvre du programme INTERREG IV 2007-2013 161
1.2 Qui sont les acteurs du transfrontalier ? 162
1.2.a Les acteurs politiques 162
1.2.b Les techniciens, experts, prestataires 164
1.2.c Les citoyens et la société civile 169
2. LE SOUS-SYSTEME « PROJET INTERREG » : LA GOUVERNANCE PARTENARIALE DE PROJETS 171
2.1 Qui sont les partenaires des projets Interreg ? 173
2.1.a Quels projets ? projets institutionnels et non institutionnels. 173
2.1.b Les chefs de file : parcs et communes 178
2.2 La gouvernance partenariale des PIT 190
2.2.a Coordination et communication 191
2.2.b Gouvernance de projets dans le cadre des PIT 193
3. LE SOUS-SYSTEME INSTITUTIONNEL : ENTRE FORMALITE ET INFORMALITE 199
3.1 L'Espace Mont-Blanc : une gouvernance transfrontalière fonctionnelle mais non institutionnalisée 200
3.1.a La mise en œuvre d'une gouvernance adaptée 200
3.1.b La reconnaissance juridique : un graal ? 204
3.2 Alpi Marittime-Mercantour : une coopération institutionnelle limitée thématiquement 206
3.2.a Une gouvernance institutionnelle très restreinte 207
3.2.b La « coopération parc » et le « reste » du territoire 208
3.3 Les relations informelles comme socle du transfrontalier 210
4. LE SOUS-SYSTEME « GESTION DE PROGRAMME » : LE MULTI-NIVEAU DE L'EUROPE AU LOCAL 212
4.1 La gestion du programme Alcotra IV 214
4.1.a Autorité de Gestion, Secrétariat Technique Conjoint, Animateurs : qui fait quoi ? 214
4.1.b Cycle de vie du projet 216
4.1.c Dysfonctionnements 218
4.2 Elaboration du programme Aloctra V : du changement ! 221
4.2 a La région Rhône-Alpes promue comme leader 221
4.2.b Pas de grands changements en apparence 222
CONCLUSION 225

2E PARTIE : INNOVATION SOCIALE & PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION ET DE RECOMPOSITION TERRITORIALE TRANSFRONTALIÈRE 228

CHAPITRE 4 : INNOVATION SOCIALE ET MONTAGNE TRANSFRONTALIERE 230
1. OMNIPRESENCE DE L'INNOVATION : EVOLUTION D'UN CONCEPT 231
1.1 De la nouveauté technologique à la satisfaction d'un besoin social 232
1.1.a Aux origines de l'innovation 232
1.1.b Rappel chronologique 233

1.1.c L'innovation comme processus social 234
1.2 L'innovation sociale un tournant dans l'analyse 236
1.2.a Tentative de définition de l'IS 236
1.2.b L'adaptation : une innovation ? 241
1.3 La montagne : une terre d'innovation ? 243
1.3.a Marginalité et innovation 243
1.3.b Traitement politico-juridique de la montagne des Etats 246
1.3.c Traitement de la question montagnarde par l'Union Européenne 257
2. DE L'INNOVATION DANS LES MONTAGNES FRONTALIERES 260
2.1 L'innovation : condition et moteur des politiques publiques transfrontalières ... 260
2.1. a Créer les conditions de l'innovation en transfrontalier 260
2.1.b La préparation des projets transfrontaliers 265
2.2 De l'innovation dans les projets transfrontaliers alpins 268
2.2.a Innovation technique ou technologique 269
2.2.b Innovation sociale : mise en réseau, service 271
2.3 Pérennisation et « innovation ratée » 280
2.3.a Comment pérenniser les actions transfrontalières ? 280
2.3.b Que faire des innovations ratées ? 284
CONCLUSION : 288
CHAPITRE 5 : INSTITUTIONNALISATION DES COOPERATIONS TRANSFRONTALIERES ALPINES 290
1. DES RELATIONS INFORMELLES AU DEVELOPPEMENT DU DROIT CONVENTIONNEL 292
1.1 Les accords de voisinage 292
1.1.a Historique 292
1.1.b Enjeux de l'institutionnalisation des coopérations transfrontalières 294
1.2 Coopération transfrontalière issue de la Convention de Madrid 295
1.1.a La convention et ses protocoles additionnels 295
1.1.b : Définition d'un droit commun minimum de la coopération 298
1.1.c Vers un droit européen de la coopération transfrontalière ? 300
1.3 Cheminement de l'Espace Mont-Blanc et l'Alpi Maritime-Mercantour 302
1.3.a L'Espace Mont-Blanc : en quête d'un statut juridique 302
1.3.b Alpi Marittime-Mercantour : du jumelage au GECT 309
2. LE GROUPEMENT EUROPEEN DE COOPERATION TERRITORIALE : UNE INNOVATION JURIDIQUE ? 311
2.1 : Le GECT : une réponse à un besoin juridique concret 315
2.1.a Le GECT : un cadre européen commun pour la coopération territoriale 316
2.1.b Rôle et place des Etats dans le GECT 320
2.2 UN INSTRUMENT CONTRACTUEL ADAPTABLE MAIS TRES RESTRICTIF 322
2.1a Restriction sectorielle 322
2.1.b Restriction spatiale 322
2.1.c Primauté du droit du siège ? 324
3. PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION DES COOPERATIONS TRANSFRONTALIERES 325
3.1 Institutionnalisation : enjeux d'une difficile définition 325
3.1.a Théorie de l'institution d'Hauriou 325
3.1.b Néo-institutionnalisme et coopération transfrontalière 326

3.1.c Le Changement institutionnel 328
3.2 De l'informalité à la formalité : 328
3.2.a Deux usages du GECT : 328
3.2.b Fixation d'un cadre juridique 330
3.2.c Quelle place pour la société civile ? 333
CONCLUSION 336
CHAPITRE 6 : RECOMPOSITION TERRITORIALE DES ESPACES TRANSFRONTALIERS ALPINS ... 338
1. REDEFINITION DES LIMITES TERRITORIALES DES COOPERATIONS TRANSFRONTALIERES 339
1.1 Recompositions territoriales transfrontalières 340
1.1.a Des logiques différentes dans les trois Etats 340
1.1.b Entre interterritorrialité et soft space 343
1.1.c Le tournant spatial du droit 347
1.2 Incohérences territoriales pour la coopération Alpi Marittime-Mercantour 350
1.2.a Incohérence territoriale interne au PNM 350
1.2.b Elargissement progressif de l'espace de coopération transfrontalière 352
1.3 L'Espace Mont-Blanc : une coopération à géométrie variable 357
1.3.b Pas d'homogénéité dans la coopération sur le territoire de l'EMB 357
1.3.b Dissonances dans la vision territoriale de l'EMB 362
1.3.c Proposition de territoire de coopération « mouvant » pour l'Espace-Mont-Blanc 365
2. COOPERATIONS TRANSFRONTALIERES ET RECOMPOSITION TERRITORIALE 370
2.1 Réformes territoriales et projets UNESCO 370
2.1.a Impacts des réformes territoriales françaises et italiennes 370
2.1.b Projets de classement UNESCO Les Alpes de la mer - Alpi del Mare et Mont-Blanc 376
2.2 Insertion des coopérations transfrontalières locales aux échelles supérieures .. 383
2.2.a Coopération interrégionale : l'Eurorégion Alpes Méditerranée (AlpMed) 383
2.2.b Les coopérations transfrontalières et l'Europe : stratégie macro-régionale alpine 388
CONCLUSION 391

CONCLUSION GÉNÉRALE : 393

Retour aux questions et aux hypothèses 394
La gouvernance transfrontalière : entre processus d'institutionnalisation et de territorialisation 397
Le transfrontalier : un laboratoire méthodologique 399
Innovation à la marge 400
La gouvernance comme objet d'étude : limites de l'approche « quasi-ethnographique » 403
Un équilibre disciplinaire délicat 405
Perspectives 406

Résumé :
Cette thèse propose de penser les liens entre gouvernance, innovation sociale et territoire dans des marges transfrontalières des Alpes dans une perspective de dépassement disciplinaire. Inscrite principalement en géographie et secondairement en droit, cette recherche explore des thématiques communes que sont la frontière et le territoire. Elle tente de trouver un terrain d'entente sur la gouvernance avant aborder un sujet relativement neuf celui de l'innovation sociale.
La gouvernance des coopérations transfrontalières Alpi Marittime-Mercantour et Espace Mont-Blanc a ainsi été décortiquée et analysée de façon comparative. D'ordinaire peu étudiées par la littérature sur la gouvernance, ces coopérations présentent pourtant un intérêt du fait de leurs thématiques et enjeux spécifiques par rapport aux coopérations urbaines. En effet, le développement durable selon les trois piliers classiques est au cœur de leur projet respectif et doit trouver un équilibre acceptable entre protection et développement économique. La frontière défonctionnalisée sur le même modèle que les autres frontières internes à l'Europe permet une coopération. Cependant le relief fait obstacle au franchissement et affecte les modalités de la coopération. Cet aspect doit être intégré à l'analyse de la gouvernance, qui repose sur trois formes : une gouvernance institutionnelle (formelle et informelle), une gouvernance de projet (plutôt formelle) et une gouvernance de programme transfrontalier relativement complexe. Ce système de gouvernance est bien entendu multi-niveaux avec des relations verticales (bottom-up et top-down) mais aussi horizontales.
La thèse fait le point sur la définition de l'innovation et en particulier de l'innovation sociale dans une perspective critique. L'ambition n'est pas de déceler des innovations, mais plutôt d'expliquer comment le système de gouvernance décrit précédemment met en place des politiques publiques ayant entre autres objectifs l'innovation et de montrer les failles avec les « presque innovations » et les « innovations ratées ».
Enfin les processus d'institutionnalisation et de territorialisation de la coopération transfrontalière sont décrits en regard l'un de l'autre. Tous deux sont des processus continus inscrits dans le temps long, qui dépendent du ou des projets des acteurs de la coopération, de leurs ambitions, mais aussi des cadres politiques et juridiques nationaux et européen.

Abstract :
This thesis examines the links between governance, social innovation and territories with a disciplinary overrun context, in Alpine cross-border margins. Mainly related to geography and secondarily to law disciplines, this research explores common thematic such us border and space. It tries to find common ground on the governance before working on relatively new topic: social innovation.
The Alpi Marittime-Mercantour and Espace Mont-Blanc cross-border governance has been analyzed with a comparative approach. These cases are poorly investigated by the literature on governance, although they have interesting special topic and issues like sustainable development. They have to find an acceptable balance between protection measures and socio-economic development. The functionalization of border allows for cross-border cooperation but the topography and the poor accessibility constraint and affect the agreement the of the governance. The analysis of governance is based on three different forms: institutional governance (formal and informal), project governance (mainly formal) and Interreg program governance relatively complex. This system is obviously multi-level with vertical (top-down and bottom-up) and horizontal relations.
The thesis reviews the definition of innovation especially social innovation with a critical perspective. The ambition isn't to say "this is an innovation" but to understand and explain how the system of governance implements public policies and finally produces innovations. The goal is also to show and analyze "almost innovations" and "failed innovation".
Finally, this research considers institutionalization and territorialization processes next to each other. Both of them are continuous on long term and they are dependent on project's players, their ambitions, but also on national and European, political and legal framework.