

L'institutionnalisation de la région alpine à travers l'étude de deux réseaux pan-alpins (Alliance dans les Alpes et Alparc)

Cristina Del Biaggio

Université de Genève, département de géographie
Cristina.DelBiaggio@unige.ch

Résumé : Cet article veut, à travers l'analyse de deux réseaux pan-alpins, Alliance dans les Alpes et Alparc, montrer comment les Alpes sont en train de s'institutionnaliser, d'émerger en tant que région transnationale. Il s'agit ici avant tout de saisir les mécanismes de fonctionnement de ces réseaux, ainsi que les enjeux majeurs auxquels les acteurs impliqués dans ces projets doivent faire face dans ce processus novateur. Ce dernier a lieu

à l'échelle de l'arc alpin et contribue à la reconnaissance des Alpes comme une région à part entière dans la mosaïque territoriale européenne.

Mots-clés : réseaux pan-alpins, Alliance dans les Alpes, Alparc, régionalisme, Convention alpine, Interreg IIIB, Alpine Space, développement durable, protection de la nature, institutionnalisation régionale.

.....

„Ich sehe immer die Alpen
wie einen Alpenbogen.
Wir sind eingebunden“¹

(Maire d'une commune membre d'Alliance dans les Alpes)

La reconnaissance des Alpes s'est consolidée au niveau européen ces dernières années, notamment à travers la mise en place d'un traité international, la Convention sur la protection des Alpes (ou Convention alpine). Cette convention a pour but la promotion du développement durable et la protection de l'environnement alpin. Elle a été signée en 1991 par les pays concernés ² et a été promue par la CIPRA (Commission Internationale pour la Protection des Alpes), une organisation non-gouvernementale née en 1952 et qui, aujourd'hui, affiche comme objectif la sauvegarde de la diversité culturelle et

1 • Trad. de l'auteur : « Je vois toujours les Alpes comme un arc alpin. Nous sommes reliés » (Notes personnelles du 15.06.07 prises lors de la participation à l'Assemblée générale d'Alliance dans les Alpes - Suisse).

2 • La Convention a été signée et ratifiée par les huit pays alpins et par l'Union Européenne ; certains pays n'ont pas ratifié les différents protocoles (notamment la Suisse et l'Italie). Pour plus d'informations sur l'état de la ratification : www.alpconv.org/theconvention/conv03_fr.htm (consulté le 06.04.09).

naturelle de l'espace alpin à travers la mise en place d'un développement durable³. Elle représente, selon Jörg Balsiger, « *a case of 'ecoregional institutionalization'* » (Balsiger, 2007 : 4), la région alpine, à ses yeux, s'institutionnalise sur la base du périmètre défini par la Convention alpine.

Un autre pas important dans l'identification « par le haut » du massif alpin a été franchi avec le programme européen « *Alpine Space* », dont la première phase (2000-2006) a été intégrée au programme Interreg IIIB. Il a eu comme objectif l'augmentation de l'attractivité de l'espace alpin, la promotion du développement durable, l'amélioration de l'accessibilité des Alpes et la protection du patrimoine naturel et culturel. La deuxième phase (2007-2013) poursuit les objectifs de la première en mettant l'accent sur la croissance, l'emploi et le développement durable.

Ces initiatives se sont accompagnées d'une mobilisation « par le bas » d'habitants, élus locaux, chercheurs, gestionnaires d'espaces protégés, ou associations écologistes, qui a souvent pris la forme de réseaux d'acteurs partageant le souci d'une concrétisation des objectifs de la Convention alpine. La plupart d'entre eux promeuvent un développement durable et des méthodes d'échanges horizontaux ; ensemble, ils participent à faire exister les Alpes comme référents de l'action collective.

La CIPRA a joué un rôle décisif dans le couplage de ces deux types d'initiatives en promouvant un développement « par le haut » à travers la Convention, complété par des projets impliquant la base, notamment à travers la création de réseaux alpins. La région alpine prend ainsi forme, s'institutionnalise, sous cette double impulsion (d'en haut et d'en bas à travers l'initiative de différents acteurs) et constitue une de ces régions transfrontalières qui contribue au « *shift from one-dimensional map of Europe as having fixed borders to one in which city-based, regional, national, and European scales of action are fluid* » (McNeill, 2004 : 89)³. Comme Donal McNeill l'explique, les échelles d'action changent, deviennent fluides, et laissent de la marge pour de nouvelles initiatives, qui peuvent prendre, comme dans le cas alpin, la forme de réseaux d'acteurs utilisant le périmètre alpin comme le périmètre privilégié de leur fonctionnement. Les régions ne doivent donc pas être considérées comme un territoire figé, mais comme un espace dynamique qui se construit et qui est « *constantly evolving* »⁴ (Pudup, 2004 : 12908) sous l'impulsion de relations sociales, ces dernières étant centrales dans l'analyse régionale, car « *[the region] has no existence outside the social relations that it mediates* »⁵ (Gilbert, 1988 : 215).

Ainsi, les régions doivent être interprétées comme « *as both resources for, and the outcomes of, human action* » (Painter, 2008 : 343). Cet article va expliciter la manière par laquelle les Alpes constituent à la fois une ressource *pour* l'action et un résultat *de* l'action humaine. L'idée que les acteurs impliqués dans les réseaux pan-alpins se font des Alpes, notamment l'importance qu'ils donnent au développement durable, influence leur

3 • Trad. de l'auteur : « passage d'une carte uni-dimensionnelle de l'Europe ayant des frontières fixes à une carte dans laquelle les échelles d'action au niveau des villes, des régions, des nations et de l'Europe sont fluides ».

4 • Trad. de l'auteur : « constamment en évolution ».

5 • Trad. de l'auteur : « [La région] n'a pas d'existence en dehors des relations sociales pour lesquelles elle sert d'intermédiaire ».

engagement, mais grâce à leur engagement c'est une région alpine « nouvelle » qui se concrétise.

Ce papier, tout en contribuant à la réflexion plus générale sur l'émergence de nouvelles régions en Europe dans les débats publics sur la gouvernance territoriale, veut avant tout illustrer le fonctionnement, les objectifs et quelques enjeux majeurs de ces initiatives « par le bas », exercice auquel aucun chercheur ne s'est pour l'instant livré de manière exhaustive. Il veut ainsi pallier les faiblesses de la littérature sur le régionalisme identifiées par Jörg Balsiger, qui affirme que : « *much of the literature on regional international politics has been based on a state-centric view that fails to consider the increasingly autonomous agency of subnational actors that cooperate across borders* » (Balsiger, 2007 : 10). Avec cet article je veux donner voix à ces acteurs travaillant à l'échelle pan-alpine.

Afin de comprendre les enjeux de l'émergence de la région alpine, il faut mettre en lumière de quelle manière les acteurs impliqués dans les réseaux, une des forces nouvelles de l'arc alpin, travaillent et participent ainsi à la construction de la région alpine. L'article souligne ainsi le rôle des acteurs des réseaux et discute des motivations de leur engagement et des difficultés de ce mode de fonctionnement. Comme mentionné, le développement durable est un concept-clé dans la création de ces réseaux, j'analyserai donc l'enjeu de la prise en compte de celui-ci, notamment en relation avec l'idée de la protection de la nature. Enfin, je m'attarderai sur les stratégies politiques des réseaux et sur le rôle exercé par l'Etat national. Ces illustrations montrent les mécanismes sous-jacents à la construction de la « *regional institutional architecture* »⁶ (Balsiger, 2007 : 5) des Alpes. Les réseaux étudiés ici contribuent donc à la reconnaissance et à l'institutionnalisation des Alpes comme étant « *a region with distinct environmental and cultural characteristics, of considerable importance at the European scale* »⁷ (Price, 1999 : 88), un territoire que les acteurs à l'étude ici s'engagent à promouvoir et investir.

Méthodologie de l'enquête et brève présentation des réseaux

L'article porte sur deux réseaux d'acteurs, à savoir Alliance dans les Alpes (Réseau de communes pour un développement durable) et Alparc (Réseau Alpin des Espaces Protégés). Ceux-ci sont les objets d'une étude en cours⁸, basée sur une méthodologie portant sur trois modalités : une enquête par questionnaire, des entretiens complémentaires à l'enquête afin d'approfondir les tendances observées à travers

6 • Trad. de l'auteure : « architecture institutionnelle régionale ».

7 • Trad. de l'auteure : « en tant que région avec des caractéristiques environnementales et culturelles particulières, d'importance considérable à l'échelle européenne ».

8 • Titre de l'étude, financée par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (projet n° 100013-114004, dirigée par Bernard Debarbieux) : « 'Pan-Alpine Networks' : Analyse des réseaux d'acteurs et d'institutions à l'échelle des Alpes en rapport avec la Convention Alpine » (2006-2009). Elle a également été financée dans le cadre du projet « Populations de montagne en réseau : Genèse, finalité et fonctionnement de réseaux de populations de montagne dans le monde depuis 1990 », projet soutenu par la Fondation Boninchi (2006-07) et dirigé par Bernard Debarbieux.

l'analyse des questionnaires⁹ et de l'observation de manifestations et rencontres officielles organisées par les deux réseaux¹⁰. Le questionnaire a été envoyé à tous les membres d'Alliance dans les Alpes (AdA) et Alparc¹¹. Une enquête supplémentaire sur la base d'un questionnaire et d'entretiens a été effectuée auprès des gardes-parc lors de la manifestation sportive Trophée Danilo Re¹² en mars 2007¹³.

Alparc a été créé en 1995 comme contribution à la Convention alpine. Il a été initié sous le nom « Réseau Alpin des Espaces Protégés » par le gouvernement français. Depuis 2007 il est rattaché au secrétariat permanent de la Convention alpine et porte le nom de Alparc. Ce rattachement s'est opéré à travers la création de la « Task force des espaces protégés » au sein de la Convention. Le réseau réunit tous les espaces protégés alpins (plus de 900 de plus de 100 hectares), dont l'adhésion est automatique et gratuite. L'ensemble de ces espaces protégés couvre 25% du territoire défini par la Convention alpine. L'objectif principal d'Alparc est de « [mettre] en commun des savoir-faire, des techniques et des méthodes des gestionnaires d'espaces protégés alpins »¹⁴ ; la favorisation des échanges constitue ainsi un élément essentiel de sa mission.

AdA est née à Bovec (Slovénie) en 1997, sous l'impulsion de la CIPRA. Le réseau regroupe actuellement plus de 200 communes dans les huit pays alpins¹⁵, qui « s'investissent avec leurs administrés pour faire de l'arc alpin un espace de vie porteur d'avenir »¹⁶. L'adhésion à AdA n'est ni automatique ni gratuite ; elle doit être motivée et justifiée par des projets concrets. Pour les communes concernées, « la Convention alpine constitue une base de travail et une ligne directrice vers un développement soutenable des Alpes »¹⁷. La mise en oeuvre du développement durable constitue l'un des objectifs majeurs du réseau.

9 • Pour AdA, des maires de communes membres du réseau (2 terrains ont été privilégiés, la région du Malcantone, en Suisse et le Grosses Walsertal, en Autriche, car ils semblaient être des cas emblématiques quant au vu de leurs réponses dans le questionnaire) et des responsables du réseau ont été interviewés. Pour Alparc, des gardes-parcs ont été interviewés pendant le Trophée Danilo Re, et, dans un deuxième temps, des entretiens ont été effectués avec des responsables du réseau ainsi que des gestionnaires de parcs, afin d'approfondir des réponses obtenues dans le questionnaire.

10 • Les données relatives au questionnaire d'Alparc et de Danilo Re ont été analysées par Petra Arnuš. Un résumé des résultats intermédiaires sur AdA est disponible ici : www.alpenallianz.org/fr/service-dinformation/telecharger (consulté le 15.10.08).

11 • Pour AdA : 258 envois, 89 réponses utilisables. Pour Alparc : 170 envois, 68 réponses utilisables.

12 • Il s'agit d'une compétition sportive entre équipes formées de gardes-parc, organisée tous les ans par Alparc. La compétition est accompagnée de débats sur des thèmes d'intérêts professionnels pour les gardes-parc. Il est organisé en mémoire d'un garde parc décédé sur le lieu de travail ; des espaces protégés de tous les pays alpins y sont représentés.

13 • Le questionnaire a été rempli par 77 personnes participant à la manifestation.

14 • www.alparc.org/presentation (consulté le 22.10.08).

15 • Autriche, Slovénie, Allemagne, Liechtenstein, Suisse, Italie, France et Monaco.

16 • www.alpenallianz.org/fr/sur-alliance-dans-les-alpes (consulté le 15.10.08).

Le mode de fonctionnement en réseau : acteurs pan-alpins et rôle de la base

AdA et Alparc sont animés par quelques personnalités particulièrement actives et impliquées dans les projets qu'ils portent avec enthousiasme. Ces personnes ont été les initiatrices de la mise sur pied des réseaux et sont toujours actives dans la structure dirigeante. Leur apport est un atout pour le bon fonctionnement des réseaux, mais recèle un danger majeur, celui de la personnalisation de ces associations. Le Président d'AdA en est conscient et aimerait avoir un groupe plus nombreux de personnes responsables, de sorte que le savoir construit ne disparaisse pas lors d'une démission. Pour l'instant, selon lui, les personnes à la tête du réseau sont difficilement remplaçables¹⁸.

Le fait d'avoir un petit groupe actif à la tête de ces réseaux peut également faire surgir la question de leur capacité à élargir vers la base, c'est-à-dire ses membres, mais également la population. Y répondre signifie, dans le cadre d'AdA, s'interroger sur le niveau d'implication de la population (réel et souhaité). Si, selon 75% des répondants au questionnaire, il est important d'impliquer la population dans les projets, les entretiens réalisés avec les maires et les responsables d'AdA montrent que l'importance de cet enjeu est perçue de façon très variable. Les communes les plus dynamiques dans le réseau donnent un poids particulier à la participation (souvent festive) de la population, Mäder (Autriche) et Budoia (Italie) en sont d'excellents exemples. Toutefois, et de manière générale, la population à ce jour connaît très peu le réseau, et les personnes que j'ai interrogées semblent partagées sur le bienfait d'une participation élargie à la population et sur les responsabilités de chacun dans cette discussion :

« Si je dois être sincère, la population n'est pas informée, ou très peu... [...] Cela pourrait être un point négatif, que seuls les maires soient informés »¹⁹. Un autre maire avoue que « la chose se limite plutôt à l'échelon de l'administration communale et peu à celui de la population. [...] Il y aurait encore beaucoup à faire [de la part des maires] pour ce qui concerne l'information à la population²⁰ ». Les administrateurs communaux et du réseau n'ont pas le même avis sur ce point. Ainsi, un collaborateur d'AdA suggère que « les décideurs politiques devraient, avec le temps, parler d'AdA avec leur population. [...] Même si le réseau n'est pas pensé pour cela et si cela surchargerait notre travail. [...] Si on arrive à développer des instruments qui rendent la tâche plus facile aux communes afin d'atteindre la population, cela serait un succès, mais ce n'est pas la tâche du réseau international de faire cela²¹ » ; d'autre côté, un maire m'a répondu que, « très spontanément, [je] ne pense pas que c'est important que les gens connaissent [AdA]. AdA est un échange entre communes. Pour la population ce n'est pas important de savoir

17 • www.alpenallianz.org/fr/sur-alliance-dans-les-alpes (consulté le 15.10.08).

18 • Entretien réalisé par C. Del Biaggio et B. Debarbieux avec M. Siegele (Notes personnelles, Mäder, 11.06.07).

19 • Entretien du 12.06.07 avec un maire membre d'AdA (trad. de l'allemand par l'auteure).

20 • Entretien du 13.06.07 avec un maire membre d'AdA (trad. de l'allemand par l'auteure).

21 • Entretien du 11.06.07 avec un collaborateur d'AdA (trad. de l'allemand par l'auteure).

de la part de qui, [le maire], reçoit l'information. Pour la population, c'est égal ; ils attendent juste que ça avance, que ça soit bien fait. [...] »²².

Ceci montre l'ambivalence des propos et la difficulté pour l'association de savoir si le projet doit rester au niveau décisionnel ou s'élargir à l'ensemble de la population.

Le même constat peut être fait pour Alparc, où seuls quelques espaces protégés sont particulièrement actifs dans différents groupes de travail et dans la structure administrative du réseau. En effet, 38 % des répondants affirment aller régulièrement ou le plus souvent possible aux rencontres internationales organisées par Alparc, contre 62 % disant qu'ils ne participent jamais ou « au moins une fois » :

<i>Est-ce que votre espace protégé participe aux rencontres internationales organisées par Alparc ? (Une seule réponse possible parmi les 4 possibilités)</i>	<i>Enquête auprès des managers (68 réponses)</i>
Jamais	24
Au moins une fois	17
Régulièrement	16
Le plus souvent possible	10

Tableau 1 : Participation aux rencontres internationales

Les analyses des réponses des membres d'Alparc rejoignent aussi celles d'AdA à propos de la participation du personnel du parc et de la population. En effet, pour trois quarts des espaces protégés, la personne la plus active dans le réseau est le directeur du parc, qui donne peu ou pas d'importance à l'implication de son staff et de la population :

<i>Sériez-vous d'accord d'impliquer votre staff dans la coopération alpine ? (Une réponse possible parmi les 3 possibilités)</i>	<i>Votre staff</i>	<i>La population</i>
Le plus souvent possible	16	5
De temps à autre	30	17
Pas vraiment	16	39

Tableau 2 : Implication du staff dans la coopération alpine

22 • Entretien du 14.06.07 avec un maire membre d'AdA (trad. de l'allemand par l'auteure).

<i>Aimeriez-vous avoir plus d'échanges avec... (Plusieurs réponses possibles, cumulables)</i>	<i>77 répondants</i>
Gardes-parcs d'espaces protégés dans le monde	53
Gardes-parcs alpins	47
Gardes-parcs alpins de mon pays	19
Non, c'est bien comme cela	5

Tableau 3 : Volonté d'avoir plus d'échanges

Les analyses pour les deux réseaux indiquent une faiblesse au niveau de la capacité (et/ou volonté) des réseaux à susciter la participation active de la base, alors même qu'on constate une volonté assez marquée de la part des gardes-parcs de vouloir participer à plus d'échanges internationaux.

Motivations de l'adhésion et difficultés rencontrées

Les raisons de l'engagement dans les réseaux semblent être clairement identifiées par les acteurs et reflètent les objectifs des réseaux. Les membres d'AdA ayant répondu au questionnaire mentionnent la promotion du développement durable ainsi que l'échange d'expériences entre communes alpines comme étant les motivations principales d'adhésion au réseau ²³ :

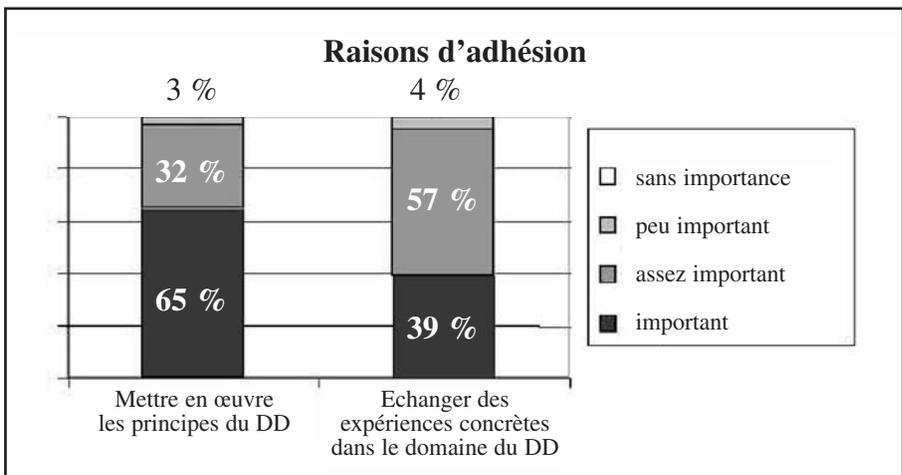


Tableau 4 : Raisons d'adhésion à AdA

23 • Question : « Pour quelles raisons votre commune est-elle devenue membre d'Alliance dans les Alpes ? » ; différentes propositions étaient présentées au répondant, qui devait répondre selon la modalité « sans importance », « peu important », « assez important », « important ».

Ces réponses correspondent aux objectifs du réseau lui-même. Les membres d'Alparc, quant à eux, ont identifié l'échange d'expériences entre parcs comme un objectif important du fonctionnement du réseau²⁴. Pour les deux réseaux, il ne semble donc pas y avoir de décalage entre les priorités identifiées par les responsables et celles de leurs membres.

Dans plusieurs entretiens, les acteurs constatent que les Alpes constituent une « communauté de problèmes », auxquels il faut faire face de manière conjointe, notamment en adhérant à un réseau international. Un membre de AdA a déclaré : « *L'avantage d'une alliance c'est qu'elle te permet de redécouvrir et de présenter des territoires qui étaient partis avec les mêmes problèmes et qui les ont résolus* »²⁵. L'engagement dans un réseau permet donc une réponse concrète à la résolution de problèmes (la mobilité, le changement climatique, etc.), comme le souligne également Martin Price, qui affirme que dans l'arc alpin on a compris que « *many issues cannot be solved only through national legislation ; coordinated regional approaches and initiatives are essential to solve common problems* »²⁶ (Price, 1999 : 88).

Le réseau permet d'atteindre cet objectif au-delà des frontières culturelles et linguistiques. Alparc et AdA ont toujours consacré un effort important aux traductions et interprétations ; cet effort semble être récompensé par les résultats obtenus dans le questionnaire : il n'y a que très peu d'acteurs qui nomment les difficultés linguistiques comme un obstacle majeur à l'échange. Toutefois, les entretiens nuancent ce consensus : pour certains, la variété des langues alpines constitue effectivement un problème. Les acteurs semblent unanimes quand ils affirment que les grandes distances que l'arc alpin appelle à parcourir et le manque de personnel dans les structures administratives constituent l'obstacle majeur à des rencontres plus régulières. La mise en place de plateformes sur internet se voulait un moyen pour contourner le problème de la distance. Or, certains maires ont avoué ne pas utiliser ce moyen. Les chiffres ressortis du questionnaire ne sont pas plus encourageants : seulement 11% des répondants d'AdA déclarent utiliser le site web très régulièrement, contre 34% qui disent ne jamais le faire ne l'avoir fait qu'une fois :

<i>Utilisez-vous régulièrement le site web d'AdA ?</i>	<i>88 réponses</i>
Jamais	15
Au moins une fois	14
Occasionnellement	45
Très régulièrement	10
Sans réponse	4

Tableau 5 : Utilisation du site internet d'AdA

24 • Question : « Pour quelles raisons est-il important que votre espace protégé soit membre d'Alparc? ». Le répondant avait à disposition des propositions pour lesquelles il devait noter le degré d'importance.

25 • Entretien du 06.06.07 (traduction de l'italien par l'auteur).

26 • Trad. de l'auteur : « Beaucoup d'enjeux ne peuvent pas être résolus uniquement à travers des législations nationales ; des approches et initiatives régionales coordonnées sont essentielles pour résoudre des problèmes communs ».

Pour Alparc, la question portait plus généralement sur les outils de communication, mais le tableau qui en ressort est semblable : 37% des répondants disent consulter ces outils jamais ou rarement, contre 27% qui les utiliseraient régulièrement :

<i>Est-ce que votre Espace Protégé utilise régulièrement les outils de communication de Alparc : site web, actes, dossiers, bulletins, dépliants et les autres publications</i>	(68 réponses)
Jamais	9
Rarement	16
Occasionnellement	24
Très régulièrement	18

Tableau 6 : Utilisation des outils de communication d'Alparc

Le site internet comme alternative importante au franchissement des distances ne semble pas être assez exploité par les membres, qui, d'ailleurs, rencontrent aussi des difficultés pour participer personnellement aux événements.

Le dilemme entre développement durable et protection de la nature

Les réseaux ont été conçus pour promouvoir le développement durable et dans l'espoir que la Convention soit concrétisée par des actions pratiques sur le terrain. Comme on l'a vu, le concept de développement durable a été intégré par les responsables d'AdA, mais aussi par ceux d'Alparc.

En effet, si Alparc, par sa mission, est plutôt voué à la protection de la nature, le mot « développement durable » est inscrit dans ses statuts et souvent prononcé par ses collaborateurs. La mise en place du projet appelé « Réseaux écologiques »²⁷ illustre le souci de prise en compte des deux concepts. Le constat, positif, que 25% du territoire alpin bénéficie d'une protection via la constitution de parcs est nuancé par le fait que ceux-ci se situent en général à de hautes altitudes et que les vallées sont sous-représentées, ce qui incite le réseau à mettre en place des corridors écologiques, voués au développement durable, entre les parcs. Les parcs alpins semblent être conscients qu'il faut sortir d'une vision purement protectionniste pour trouver de nouveaux alliés dans des projets de développement durable, concept qui constitue le moteur de l'action à l'échelle régionale alpine.

27 • Pour plus d'informations : la brochure *Réseau écologique transfrontalier*, publié par Alparc en 2004 ou les sites internet : <http://fr.alparc.org/nos-actions/an-ecological-network-in-the-alps> et www.cipra.org/fr/alpmedia/nouveautes/3024 (consultés le 06.04.09). Le projet constitue une des priorités du programme d'action d'Alparc pour les années 2009-2010.

Le projet Interreg « Palpis », consacré à l'élaboration d'un plan transfrontalier de gestion dans les Alpes juliennes italo-slovènes²⁸, illustre bien ce type d'engagement en faveur d'une conception liée au développement durable des Alpes. Les propos du chef du secteur scientifique du Parc du Triglav à ce sujet sont clairs²⁹ : le but de ce projet est de trouver une manière de faire converger protection de la nature et développement durable. Dans le Bulletin du projet on souligne le fait qu'à travers ce plan de gestion « l'homme devrait adopter des mesures et des subdivisions territoriales pour la conservation de la nature, qui ne sont pas en défaveur des hommes »³⁰. Ceci dit, lors d'un entretien avec un acteur local, travaillant pour la région Grosses Walsertal, membre des deux réseaux, la différence entre les deux conceptions est ressortie : AdA se focaliserait sur le « *développement régional et la qualité de vie des hommes dans les municipalités* », tandis que dans les projets d'Alparc « *la protection de la nature est plus forte* »³¹. Lors de l'Assemblée générale d'Alparc³², beaucoup de participants ont souligné le fait que la vision des parcs est en train de changer pour donner plus de place au développement durable, alors que dans le même temps, dans le cadre du projet Interreg Alpencom, qui porte sur la mise en place d'outils de communication communs, Alparc a produit des cartes postales fortement évocatrices d'une nature « intacte » à protéger, dont un exemple est illustré par la figure 1 (voire p. 98)

On voit ainsi la difficulté à faire cohabiter des visions différentes de la nature, inscrites déjà dans les objectifs du programme *Alpine Space*, présentés en introduction. Les acteurs alpins semblent chercher un moyen efficace pour coupler protection de la nature et développement durable, car ils se sont rendus compte que « *a strict separation of natural and cultural landscapes was not possible in the Alps, and hence that it was necessary to develop an instrument that would embed conservation in the larger context of sustainable development* » (Balsiger, 2007 : 17).

Le dilemme entre lien technique et influence politique

Un débat semble être particulièrement animé dans AdA. Selon les mots de son Président, l'association gagnerait du poids politique si elle réussissait à avoir 10% de la population alpine, 10% du territoire et 10% des communes représentées³³, car, comme le souligne un maire que j'ai interviewé : « *s'il y a plus de membres, on sera pris plus au sérieux* »³⁴. Les avis divergent sur ce point, car pour certains cette recherche du nombre ne serait pas un objectif en soi, l'objectif

28 • Des informations à ce propos sont à trouver dans un article écrit par le Directeur du Parco Prealpi Giulie, à la page 4 du Journal : www.parcoprealpigiulie.org/notiziario/24_Aprile_2007.pdf et dans le site : www.palpis.org (consultés le 21.10.08).

29 • Notes personnelles du 8/10/2008 prises au cours de l'excursion organisée lors de l'Assemblée générale d'Alparc qui a eu lieu à Bled, en Slovénie.

30 • Trad. et adaptation de l'italien par l'auteure. Tiré de : « PALPIS. Un progetto per decidere insieme il futuro del nostro territorio », Palpis News, n°1, janvier 2006 : www.palpis.org/documenti/palpisnews1.pdf (consulté le 21.10.08).

31 • Entretien du 12.06.07 (trad. de l'allemand par l'auteure).

32 • L'Assemblée a eu lieu à Bled, Slovénie (8-12.09.08).

33 • Entretien réalisé par C. Del Biaggio et B. Debarbieux avec M. Siegele (Notes personnelles, Mäder, 11.06.07).

34 • Entretien du 12.06.07 avec un maire membre d'AdA (trad. de l'allemand par l'auteure).

étant d'avoir des membres très actifs et engagés en son sein³⁵. La discussion lors de l'Assemblée générale de la section suisse d'AdA en 2007³⁶ le démontre clairement. Si pour certains le réseau doit aider dans les échanges et l'élaboration de projets (et donc pour l'obtention de financements), pour d'autres AdA devrait exercer un poids politique et se profiler plus clairement afin de s'assurer que la Convention alpine puisse véritablement devenir un enjeu, ou, comme un maire l'a souligné pour « *s'assurer que les Alpes puissent survivre* »³⁷.

Si le choix stratégique semble difficile, l'opinion est tout aussi partagée quant à l'influence politique que les réseaux et la Convention ont actuellement sur les niveaux national et international. Selon les mots d'un dirigeant de la Convention, « *l'importance politique de la Convention alpine a diminué. Aujourd'hui on touche le minimum historique. [...] Il y a une crise du niveau macro-[alpin] et parallèlement il y a un besoin accru à agir au niveau micro. [...] Les réseaux font le travail que les Etats devraient faire. Les Etats devraient appliquer la Convention alpine, ils ne le font pas, alors que les réseaux le font* »³⁸. L'opinion de certains acteurs travaillant au niveau micro est moins négative, comme le démontre le témoignage d'un maire : « *Je pense qu'il y a un modèle qui est clair dans AdA ; [...] il s'agit du [...] renforcement des petites communes ; cette structuration des communes alpines c'est bien. [...] C'est une sorte de syndicat des travailleurs, c'est comme ça que je vois AdA pour les petites communes. Il y a beaucoup de choses qui se passent au préalable, qui ont un poids politique, une union de plusieurs communes alpines... On pourrait faire plus... on pourrait utiliser plus [notre poids politique], faire plus au niveau européen. [Toutes les communes ensemble] cherchent à atteindre un but, qui est simplement le renforcement et la protection des communes alpines. [...] Vu comme ça, c'est possible d'avoir un poids au niveau européen* »³⁹. Un collaborateur d'Alparc semble partager cette opinion : « *On est reconnu par les réseaux écologiques pan-européens en tant que région alpine. [...] Voilà une certaine reconnaissance, très au début, de la part de l'Europe aussi. Pour ce qui concerne les réseaux écologiques et le fait de travailler sur l'ensemble des Alpes sur ces thématiques-là c'est quelque chose qui est accepté. [...] A la Convention alpine ils ont créé une plateforme 'réseaux écologiques', ça montre que même au niveau politique on estime que le sujet est assez important pour le traiter de façon transalpine. [...] Il y a une reconnaissance des Alpes en tant que telles* »⁴⁰.

Le débat autour de cette question est particulièrement important, car il s'agit de concevoir le rôle des réseaux, qui ont comme objectif premier l'échange d'expériences. Or, certains acteurs sembleraient vouloir aller au-delà du simple échange technique pour porter la « voix politique » des Alpes au-delà de ses frontières, vers l'Etat national voire vers l'Union Européenne.

35 • Notes personnelles du 11.06.08 après discussion avec un collaborateur d'AdA.

36 • Elle a eu lieu à Flühl (Suisse) en juin 07.

37 • Notes personnelles (Assemblée générale d'AdA Suisse, Flühl, 15.06.07).

38 • Entretien du 11.10.08 à Bled (trad. par l'auteur).

39 • Entretien du 14.06.07 avec un maire membre d'AdA (trad. de l'allemand par l'auteur).

40 • Entretien du 12.10.08 en Slovénie.

Compatibilité entre enjeux nationaux et intérêts transnationaux

algré les différences qui caractérisent les deux réseaux, l'élément qui les réunit est le lien international entre acteurs locaux. Les acteurs impliqués dans ces projets jonglent avec différents niveaux géographiques : le niveau local, l'international et le supranational-Européen. Ce dernier est sollicité avant tout pour des financements de projets. Dans ce contexte, l'échelon national semble être caché, laissé de côté ; il est rarement évoqué dans les discours et les pratiques des membres de ces initiatives.

Nonobstant la volonté et la conscience des acteurs de travailler au niveau transnational pan-alpin, et malgré le fait que l'échelon national ne soit pas important dans la définition des statuts et missions de ces réseaux, il demeure un enjeu qui suscite de vives discussions. Si, pour la Convention alpine, la structure étatique s'impose, s'agissant d'un traité international, les réseaux auraient pu choisir un mode de fonctionnement sans interférence étatique. Or, certainement par un souci pragmatique d'efficacité, l'organigramme des réseaux est fortement influencé par des logiques nationales : la répartition des sièges dans les instances décisionnelles se fait selon ce mode. On peut également signaler que la Suisse et l'Autriche se sont dotées de sections nationales à l'intérieur d'AdA. Cette structuration a permis à ces pays de bénéficier de financements provenant également de leurs Etats en complément des cotisations des membres⁴¹. Or, si l'autonomie des réseaux ne semble pas être menacée, certains choix sont soumis à la pression des offices qui injectent des moyens financiers. En Suisse, l'Office fédéral du développement territorial a notamment promis des subventions accrues à condition que le nombre de membres dans le réseau augmente⁴² ; or, comme on l'a vu, tout le monde ne partage pas l'avis de la nécessité d'une augmentation des membres.

A un niveau plus politique et idéologique, des logiques de mise en avant d'intérêts nationaux priment parfois sur des logiques internationales. Les votes lors des assemblées se font parfois suivant les intérêts partisans, en défense des privilèges nationaux. Ce fait irrite certains participants, qui pointent du doigt le fait que les intérêts des Alpes vont au-delà des logiques de « basse » politique⁴³. On peut donc noter que, malgré la volonté de se concentrer sur les relations de type horizontal, les structures administratives, politiques et idéologiques des réseaux et ses membres n'arrivent pas à se défaire complètement de l'échelon national, même si celui-ci ne joue pas un rôle essentiel dans la concrétisation des projets de ces mêmes réseaux.

On peut se poser la question de savoir si les acteurs impliqués dans ces réseaux poussent la réflexion plus loin sur les frontières alpines et envisagent la constitution d'un « Etat alpin souverain », se détachant des frontières institutionnelles actuelles. Selon ce qui

41 • Selon M. Siegele la création d'antennes nationales permet maintenant un flux financier vers AdA ; dans le futur il pense que cet échelon national peut permettre un accroissement du poids politique (Notes personnelles, entretien de C. Del Biaggio et B. Debarbieux, Mäder, 11.06.07).

42 • Pendant l'Assemblée générale d'AdA Suisse il a été fait mention du fait que l'Office fédéral du développement territorial est prêt à investir plus d'argent à condition qu'AdA Suisse trouve de nouveaux membres (notes personnelles du 15.06.07).

43 • Propos tenus notamment par deux représentants de parcs avec qui j'ai discuté après un vote « sensible » à la dernière Assemblée générale d'Alparc (notes personnelles du 10.10.08)

ressort de mes entretiens, quelques-uns envisagent ce cas de figure, mais, selon leur propre aveu, ils sont très minoritaires ; la mise en place d'un Etat alpin n'étant pour l'instant qu'un rêve, voire une utopie : « *L'idéal serait d'avoir une macro-région en Europe qui s'autodétermine ; on n'y arrivera jamais, mais... Officiellement [cet argument n'est pas exprimable], mais d'un point de vue naturaliste c'est déjà comme ça, [les Alpes sont] une région biogéographique, mais pas une région géopolitique ; au contraire, les Alpes avant étaient plus unies qu'aujourd'hui, car les frontières des Etats [lui] ont [...] enlevé du pouvoir politique. [...] Mon rêve est de voir les Alpes comme un grand Etat alpin, mais c'est clair qu'on n'y arrivera jamais* »⁴⁴. A la question « est-ce que c'est uniquement votre rêve ou est-ce aussi le rêve d'autres personnes autour de vous ? », la même personne a répondu : « *Pas assez, [...] car c'est clairement une utopie, c'est une utopie car [...] aujourd'hui le modèle étatique domine* ». La majorité des personnes impliquées dans ce projet, y compris celles que j'ai qualifiées de « minoritaires », soutiendraient l'idée, moins révolutionnaire, qu'« *un Etat alpin n'est pas forcément un objectif envisagé* »⁴⁵.

Conclusion

En introduction, les textes de différents auteurs cités nous suggéraient l'importance des relations sociales, notamment des relations transfrontalières, dans la construction régionale. Ainsi, « *mountain regions [...] are not static entities or attributes, but social constructions that emerge from interaction among social actors* » (Balsiger, 2006 : 37). Comme on a pu le constater par l'étude des deux réseaux, les rapports entre les acteurs sont très forts et participent à la consolidation de liens sociaux avec une configuration qui va au-delà des rapports de voisinage. Ainsi, les Alpes, outre une flore et faune particulières, sont constituées également de femmes et d'hommes qui vivent les Alpes et qui, pour une minorité d'entre eux, y réalisent des projets, parfois novateurs, basés sur la coopération transfrontalière. Si, comme on l'a vu, l'idée de la création d'une institution alpine supranationale se détachant des logiques interétatiques ne semble constituer l'objectif concret d'aucun acteur, les interviewés n'hésitent pas à affirmer que la région alpine existe bel et bien comme un espace pour l'action. Les acteurs se réunissent et travaillent au-delà des différents mots et façons de faire, au nom d'une « *forte unité alpine* »⁴⁶, fondée notamment sur le partage d'expériences. On voit là la pertinence des propos de Joe Painter, qui affirme que les régions sont à la fois des ressources pour l'action humaine et le résultat de cette action (Painter, 2008 : 343). Les acteurs alpins travaillent ensemble pour le développement durable dans les Alpes et en même temps bâtissent des institutions qui constituent le résultat de ce travail, des « *meaningful socio-political spaces* » (Paasi, 2002 : 138).

44 • Entretien avec un collaborateur de la Convention alpine (trad. de l'italien par l'auteure, Bled, 11.10.08).

45 • Entretien avec un collaborateur d'Alparc (Bled, 12.10.08).

Les réseaux pan-européens analysés illustrent une institutionnalisation des liens entre différents acteurs sociaux, voués non seulement à l'action, notamment sous la forme de projets, mais également à la construction de nouveaux espaces de gouvernance, contribuant à la création d'une carte européenne où les frontières de l'action seraient, selon les mots de McNeill, « fluides » (McNeill, 2004 : 89).

Remerciements : *Je tiens à remercier Petra Arnuš pour sa collaboration dans l'enquête sur Alparc. Un remerciement va également à celles et ceux qui ont rempli les questionnaires et qui m'ont accordé du temps pour les entretiens. Merci aussi aux responsables d'Alliance dans les Alpes et Alparc pour avoir accepté ma présence dans leurs réunions, assemblées et manifestations et pour leurs précieuses informations. Merci in fine au Fonds national suisse de la recherche scientifique et à la Fondation Boninchi pour avoir financé ce projet.*



Figure 1 : Carte postale produite par Alparc, © Alparc 2008
Postcard produced by Alparc, © Alparc 2008

46 • Entretien avec un ex-stagiaire d'une région membre d'AdA (25.06.07, trad. de l'italien par l'auteure). Cette personne avait organisé une soirée publique pour attirer de nouveaux membres dans AdA.

References

- ALPARC, 2004. – *Réseau écologique transfrontalier*. Etude sur mandat de la Convention Alpine : « Espaces protégés transfrontaliers et réseau écologique dans les Alpes ».
- BALSIGER J., 2006. – “Regional identity and resources policy effectiveness: Sustainable mountain development in the Swiss Alps and California’s Sierra Nevada”. Paper presented at the 2006 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change. November, online : web.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2006/papers/Balsiger-RegionalIdentity.pdf (consulté le 06.04.09 et cite avec l’autorisation de l’auteur).
- BALSIGER J., 2007. – “Regionalism reconsidered: The Alpine Convention as a model of earth system governance”. Paper presented at the 2007 Amsterdam Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, 24-26.05.07, online: www.2007amsterdamconference.org/Downloads/P-AC2007_Balsiger.pdf (consulté le 06.04.09 et cité avec l’autorisation de l’auteur).
- DOBRAVEC J., KRŽE G., MENEGALIJA T., MORANDI V. C., SANTI S., COTI I., 2006. – « PALPIS. Un progetto per decidere insieme il futuro del nostro territorio ». *Palpis News*, n°1, online : www.palpis.org/documenti/palpisnews1.pdf (consulté le 21.10.08).
- GILBERT A., 1988. – “The new regional geography in English and French-speaking countries”. *Progress in human geography*, 12, pp. 208-228.
- MCNEILL D., 2004. – *New Europe: imagined spaces*. London, Hodder Arnold, 206 p.
- PAASI A., 2002. – “Bounded spaces in the mobile world: deconstructing ‘regional identity’”. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol. 93, n°2, pp. 137-148.
- PAINTER J., 2008. – “Cartographic anxiety and the search for regionality”. *Environment and Planning A*, vol. 40, pp. 342-361.
- PRICE M., 1999. – “Towards co-operation across mountain frontiers: the Alpine convention”. *European Environment*, 9, pp. 83-89.

PUDUP M. B., 1988. – “Arguments within regional geography”. *Progress in Human Geography*, 12, pp. 369-390.

SANTI S., 2007. – « Programmi Europei ». *Notiziario del Parco Prealpi Giulie*, online : www.parcoprealpigiulie.org/notiziario/24_Aprile_2007.pdf (consulté le 21.10.08).

Internet sites:

www.alpconv.org/theconvention/conv03_fr.htm (consulted 06.04.09)

Report on state of ratification of Alpine Convention and its protocols

www.alpenallianz.org/fr/service-dinformation/telecharger (consulted 15.10.09)

Possibility of downloading summary of intermediate results of study on AdA: “Pan-alpine networks: the case of Alliance in the Alps”

www.alparc.org/presentation (consulted 22.10.08)

www.alpenallianz.org/fr/sur-alliance-dans-les-alpes (consulted 15.10.08)

Web sites with presentation of the two networks, Alparc and AdA

<http://fr.alparc.org/nos-actions/an-ecological-network-in-the-alps>
(consulted 06.04.09)

www.cipra.org/fr/alpmedia/nouveautes/3024 (consulted 06.04.09)

Presentation of project “transalpine ecological network”

www.palpis.org (consulted 21.10.08)

Presentation of European project “Palpis”.