

o.121.21
o.121.222.1 - BOU/mö
o.734.324

Le 14 janvier 1975

N O T E

relative à la collaboration internationale dans les régions alpines

La collaboration internationale dans les régions alpines est à la mode. Elle a fait l'objet de discussions tant à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe qu'à la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire. Le projet no 6 du programme "L'homme et la biosphère" de l'UNESCO lui est aussi consacré. Enfin, plusieurs organisations non gouvernementales ont été créées ces dernières années: Commission européenne de travail sur les régions alpines, Commission internationale pour la protection des régions alpines, Communautés de travail des régions alpines, Comité d'initiative pour les problèmes des Alpes, etc.

I. ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

1. Assemblée consultative du Conseil de l'Europe

La Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée consultative, a adopté le 3 juillet 1974 la résolution 570(1974) relative à la fonction européenne des régions alpines, dont les points saillants sont les suivants:

- a) Un effort de réflexion est demandé à tous les intéressés et le vœu a été exprimé que la Conférence des ministres responsables de l'aménagement du territoire des Etats alpins se réunisse, comme prévu, en automne 1974 (voir chiffre 2);

./.

- 2 -

- b) L'on souhaite que cette conférence approfondisse les divers aspects de la fonction européenne des régions alpines, en particulier:
- leur place dans le schéma global de l'aménagement du territoire européen;
 - leur rôle en tant que régions privilégiées de récréation pour des millions d'Européens;
 - leur fonction en tant que noeud de communications et d'échanges intereuropéens;
 - leur importance en tant que site faisant partie du patrimoine naturel européen;
- c) L'on attire spécialement l'attention sur les problèmes qui pourraient faire l'objet d'accords internationaux:
- cartographie alpine, y compris la classification homogène et l'inventaire cartographique des zones menacées par les avalanches;
 - glaciologie, météorologie alpine et protection contre les avalanches;
 - aide en cas de catastrophe nécessitant une intervention suprafrontalière (secours en montagne par hélicoptère ou avion);
- d) L'on soumet à l'examen particulier des pays membres:
- les problèmes des agriculteurs de montagne, compte tenu de leur fonction dans la protection des écosystèmes montagneux;
 - la politique foncière respectueuse de l'agriculteur de montagne et rigoureuse à l'égard de la spéculation foncière et de l'urbanisation sauvage de la montagne.

La résolution exprime la conviction que seul un instrument juridique pourra résoudre les problèmes posés par la coopération frontalière, notamment dans les régions alpines, et l'Assemblée invite sa Commission de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux à poursuivre son étude en consultation avec la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire, le Comité de coopération pour les questions municipales et régionales et le Comité européen pour la sauvegarde de la nature du Conseil de l'Europe. Cette résolution est soumise à l'examen du Comité des ministres.

2. Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT)

A la 2ème Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire, qui s'est tenue à La Grande Motte (France) du 25 au 27 septembre 1973, une résolution sur les régions de montagne a été adoptée. Il appartenait dès lors au Comité des hauts fonctionnaires "de prendre toutes dispositions pour que les problèmes des régions de montagne, notamment dans les zones frontalières européennes, soient étudiés à la 3ème CEMAT (qui aura lieu en Italie en octobre 1976), d'assurer la liaison avec les activités du Comité de coopération pour les questions municipales et régionales et de définir les principes et les idées maîtresses destinés à guider les politiques d'aménagement du territoire dans les régions de montagne européennes".

A la requête de la République fédérale d'Allemagne, la disposition suivante a, au demeurant, été incorporée à la résolution:

" Vu l'importance particulière des problèmes des régions de montagne, il est souhaitable que les gouvernements des pays intéressés procèdent sans tarder à la coordination des plans de développement des régions de montagne dans le cadre de la coopération bilatérale et multilatérale ".

Dans son intervention, M. Kurt Furgler, conseiller fédéral, a apporté l'appui de la délégation suisse à cette résolution. La Suisse est, en effet, intéressée par les problèmes d'ordre économique, social, touristique et écologique qui seront étudiés conjointement par ces deux comités et le Comité européen pour la sauvegarde de la nature et des ressources naturelles (voir chiffres 3 et 4).

Lors de la dernière réunion du Comité des hauts fonctionnaires chargé de préparer la 3ème CEMAT, le thème des régions de montagne a été retenu, avec celui de la croissance urbaine,

comme objet d'étude pour la Conférence ministérielle de 1976. L'Autriche et la Suisse ont été désignées comme pays rapporteurs.

Quant à la "petite conférence des pays alpins", l'Autriche et la République fédérale d'Allemagne n'y ont pas renoncé, mais l'idée n'est manifestement pas mûre. L'on peut d'ailleurs se demander si elle présente encore le même intérêt maintenant que le thème des régions de montagne sera traité officiellement par la CEMAT.

3. Comité de coopération pour les questions municipales et régionales (CCMR)

Au cours de sa 8ème session, qui a eu lieu à Strasbourg du 21 au 25 octobre 1974, le CCMR a décidé de demander au Comité des ministres du Conseil de l'Europe d'approuver le libellé suivant de l'activité sur les régions de montagne, prévue pour 1975:

"Le développement du tourisme dans les régions de montagne, étude des conditions qui permettent de développer dans les régions de montagne des types de tourisme adaptés aux capacités physiques et qualitatives de ces régions et d'assurer la participation de la population locale sur les plans économique, social et culturel, éventuellement élaboration de recommandations aux gouvernements".

Le CCMR a eu le souci de mieux coordonner les travaux du Conseil de l'Europe en cette matière et d'éviter les doubles emplois. C'est le groupe de travail "Développement économique et social" qui est chargé de mener à bien ce projet. M. Feuerstein (Autriche), qui a fonctionné jusqu'ici comme rapporteur et le restera, a présenté les objectifs de l'étude en se fondant sur des propositions mises au point en collaboration avec les délégations autrichienne et suisse au Comité des hauts fonctionnaires de la CEMAT (voir chiffre 2).

L'étude devra être achevée avant la fin de 1976, de manière qu'elle puisse être mise à la disposition de la 3ème CEMAT. Le rapporteur a demandé aux délégations participant aux travaux du CCMR de lui fournir des études de cas. La contribution de notre pays consistera probablement en une étude, déjà réalisée, sur "La mise en valeur naturelle du Haut Val Maggia. Apport économique et principes d'aménagement".

4. Comité européen pour la sauvegarde de la nature et des ressources naturelles

Le sous-comité pour l'aménagement et la gestion de l'espace naturel (dépendant du Comité européen susmentionné) a constaté, lors de sa réunion des 30/31 mai 1974, que les problèmes des régions alpines préoccupaient de plus en plus les pays alpins et le grand public. Il a donc exprimé l'avis que le Comité européen devrait continuer ses travaux dans ce domaine et a décidé, dans les limites des crédits accordés, de créer un groupe ad hoc "Régions alpines" comprenant les pays suivants: République fédérale d'Allemagne, Autriche, France, Italie, Suisse et, sous réserve de l'autorisation du Comité des ministres, Yougoslavie. Les organisations internationales compétentes seront associées à ses travaux.

Il appartiendra au groupe de définir son mandat, le but étant d'élaborer une "Charte des Alpes" [cf. doc. CE/Nat.(74)70 du 8 juillet 1974, p. 6/7].

Ces vues ont été approuvées par le Comité européen lors de sa 13ème session (18-22 novembre 1974). Le comité a, en outre, demandé que l'étude sur les zones sensibles des hautes montagnes, menée avec le concours d'un expert consultant, M. Aulitzky, soit largement diffusée et qu'une version populaire, d'une trentaine de pages, soit imprimée à l'intention des municipalités, des offices de tourisme et des promoteurs.

Le Comité se fera enfin représenter au Congrès international d'"Interpraevent 1975", à Innsbruck, qui traitera le thème de la protection des espaces vitaux alpins.

Il convient d'ajouter ici que l'Autriche envisage de tenir le 3ème stage d'écologie appliquée à Innsbruck, dans la deuxième quinzaine de juin 1975: il sera consacré précisément à la région alpine.

5. Programme "L'homme et la biosphère" de l'UNESCO (MAB)

Lors de la première réunion du Comité national suisse pour le programme international "L'homme et la biosphère" de l'UNESCO, qui s'est tenue à Berne le 6 février 1974, il a été convenu que notre pays concentrerait ses efforts sur le projet no 6 intitulé "Impact des activités humaines sur les écosystèmes montagneux".

Dans la déclaration qu'il a faite lors de la 3ème session du Conseil international de coordination du programme "MAB" (Washington, 17-29 septembre 1974), le délégué suisse a réitéré l'intérêt de notre pays pour ce projet, même s'il ne lui fut pas encore possible de faire des offres détaillées. Il a également rappelé l'expérience de la Suisse dans le domaine de l'étude des sites alpins (nombreuses publications sur le Parc national suisse) et exposé notre méthodologie.

Enfin, le délégué suisse a fait état d'une éventuelle contribution suisse sous la forme d'un symposium ayant pour thème l'influence des lacs artificiels sur les écosystèmes de haute montagne.

La responsabilité des travaux scientifiques du programme "MAB" incombe au Comité national précité, en étroite collaboration avec l'Office fédéral de la protection de l'environnement et l'Inspection fédérale des forêts.

II. ORGANISATIONS DE CARACTERE POLITIQUE OU SCIENTIFIQUE

1. Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN)

Sous l'égide de l'UICN et d'autres organisations a eu lieu à Trente (Italie), du 31 août au 6 septembre 1974, un symposium international sur "l'avenir des Alpes", auquel ont pris part des scientifiques, des planificateurs, des juristes, des administrateurs et des hommes politiques. Du côté suisse y ont notamment participé M. Adolf Pfenninger, chef de division à la Division de l'agriculture (rapporteur), et M. Willy Plattner, président de la Ligue suisse pour la protection de la nature.

Des rapports ont été présentés sur les thèmes suivants:

- Thème I: "Peuplement humain, évolution de la structure démographique et causes des inégalités de répartition dans les régions alpines. Implications touristiques", par le professeur Ernest Troger (Vienne).
- Thème IIa: "Les impacts de l'intervention de l'homme sur la flore et la végétation des Alpes", par le professeur P. Ozenda (Grenoble).
- Thème IIb: "Impacts de l'intervention de l'homme sur la faune, y compris les effets de la pollution", par le professeur Alberto Simonetta (Camerino).
- Thème III: "Transformations visibles (physionomiques) des paysages alpins", par le professeur Gerhard Furrer (Zurich).
- Thème IV: "Mesures de conservation prises à cette date et leur efficacité (y compris les réserves et parcs nationaux)", par le professeur Wolfgang Haber (Munich).

En outre, un rapport général a été présenté sur "L'environnement alpin: les instruments juridiques existants", par

MM. F. Burhenne-Guilmin et H.J. Dietrich.

Un plan d'action en 95 points a été adopté en vue de sauver le patrimoine européen que constituent les Alpes.

2. "Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Parteien der Alpenregion" (Communauté de travail des partis socialistes de la région alpine) et "Alpenrat" (Conseil des Alpes)

En janvier 1973, la "SPD-Landtagfraktion" de Bavière a proposé de constituer un "Conseil des Alpes" (Alpenrat), qui comprendrait des représentants des parlements et administrations des pays de la région centrale des Alpes.

A l'invitation du parti socialiste du Tyrol, l'association dénommée "Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Parteien der Alpenregion", créée en 1971, a tenu sa 5ème session à Kufstein le 16 février 1974. Des représentants de la République fédérale d'Allemagne, d'Italie et d'Autriche y prirent part, mais aucun de Suisse et, en particulier, des cantons d'Appenzell, des Grisons et de St-Gall qui, en 1973, avaient manifesté l'intention d'y participer. Selon les renseignements obtenus, ces cantons, ainsi que la Lombardie, n'auraient pas été invités par le parti socialiste du Tyrol!

Quoi qu'il en soit, les participants se sont mis d'accord sur le projet de constitution d'un Conseil des Alpes, qui doit encore être approuvé par les partis intéressés. Les protagonistes ont été d'avis qu'un développement optimum de la société et de l'économie, dans la région alpine, exigeait une collaboration suprafrontalière. Cela ne veut cependant pas dire qu'ils souhaitent une politique extérieure indépendante au niveau régional.

La région couverte par le "Conseil des Alpes" comprend: le Liechtenstein, la Bavière, la Lombardie, le Haut-Adige (Tyrol du Sud), le Trentin, la région de Salzbourg, le Tyrol, le Vorarlberg, les cantons d'Appenzell, des Grisons et de St-Gall. Sur les 65 membres composant cet organisme, 39 seront

désignés par les parlements et 26 par les gouvernements régionaux (Länderregierungen). Chaque pays (Nationalstaat) peut avoir 15 membres au maximum, à l'exception du Liechtenstein qui ne disposera que de 5 sièges.

Les recommandations prises par le Conseil des Alpes seront transmises uniquement aux parlements et gouvernements régionaux.

Ce projet est combattu par la "Christlich-Soziale Union" (démocratie chrétienne).

Une nouvelle réunion de l'association "Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Parteien der Alpenregion" a eu lieu à Munich en juillet 1974. M. Richard Müller, conseiller national suisse, a proposé d'inviter d'autres cantons qu'Appenzell, les Grisons et St-Gall à participer aux travaux du Conseil des Alpes.

La prochaine séance devrait se tenir à Berne.

3. "Arbeitsgemeinschaft Alpenländer" (ARGEALP) (Communauté de travail des régions alpines)

La création, en 1971, de la "Arbeitsgemeinschaft der sozialdemokratischen Parteien der Alpenregion" a incité les chefs des gouvernements régionaux "bourgeois", notamment le Landeshauptmann du Tyrol E. Wallnöfer, à mettre sur pied leur propre organisation. C'est ainsi qu'à l'initiative de cet homme politique se sont réunis à Mösern près de Seefeld (Tyrol) les présidents de l'Etat libre de Bavière, de la province de Bolzano, du canton des Grisons, de la Lombardie et des Länder de Salzbourg, du Tyrol et du Vorarlberg.

Il fut convenu que des réunions auraient lieu régulièrement à ce niveau et qu'une forme souple d'institutionnalisation était nécessaire: l'ARGEALP était née, dont le siège provisoire est fixé à Innsbruck (Amt für Landesregierung). Actuellement la région autonome de Trente est aussi représentée.

Le "procès-verbal de Mösern" tient lieu de statuts.

- 10 -

L'ARGEALP se propose notamment de traiter des problèmes des voies de communication transalpines, de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'agriculture dans les régions alpines. Les recommandations adoptées seront mises en oeuvre par les gouvernements régionaux membres de l'ARGEALP, s'ils en ont la compétence, ou transmises, le cas échéant, aux gouvernements ou parlements centraux.

Il n'est pas possible de mentionner dans cette notice toutes les activités de cette communauté de travail, mais nous reproduisons le communiqué publié le 26 novembre 1974 par l'ATS après la cinquième session, qui a eu lieu au bord du lac de Garde:

" Les chefs de gouvernement de l'ARGEALP (Communauté de travail des régions alpines) ont décidé de charger l'Institut alpin de Munich d'élaborer des directives en vue d'un aménagement commun dans le cadre de l'ARGEALP. Les travaux d'aménagement commun dans cette partie centrale des alpes [les Grisons, la Bavière, Salzbourg, le Tyrol, le Vorarlberg, le Haut-Adige (Tyrol du Sud), le Trentin et la Lombardie] devront, dans une première étape, délimiter les compétences mutuelles et mettre en évidence les éventuels sujets de conflits. En outre, les huit régions membres de la Communauté de travail devront harmoniser leurs conceptions dans le domaine de l'aménagement du territoire, afin de supprimer graduellement les divergences et les conflits d'objectifs entre les régions concernées. "

Au cours de cette session, il a aussi été décidé que l'ARGEALP s'occuperait de questions culturelles.

A noter que, jusqu'à présent, l'ARGEALP a refusé d'admettre à ses réunions des représentants de la Communauté de travail des partis socialistes de la région alpine ou de l'Euregio Alpina.

4. Euregio Alpina

Sous la forme juridique d'une association de droit autrichien, la Commission européenne de travail sur les régions alpines (Europäische Arbeitsgemeinschaft Alpenregion) a été créée en 1973 à Innsbruck. Le président est M. Hans Köchler.

Les statuts - qui se réfèrent expressément à la résolution du symposium du Conseil de l'Europe sur les régions frontalières et notamment à la déclaration finale de la Confrontation européenne des régions frontalières, adoptée à Strasbourg le 1er juillet 1972 - prévoient que la CETRA (sigle allemand EAA) exerce son activité en Autriche, mais qu'elle fondera des succursales dans les régions alpines de l'étranger. Ses buts sont, en bref, d'intensifier la coopération et la planification régionales des pays alpins dans les domaines économique, social, culturel et scientifique. Il s'agit, en particulier, d'améliorer les conditions de vie des populations alpines et de sauvegarder la nature dans ces régions.

Selon les informations recueillies entre-temps, cette association s'est transformée en groupe d'étude de la région alpine, dénommé "Euregio Alpina", au cours d'une assemblée qui a eu lieu à Innsbruck le 22 septembre 1973. Le but était de remplacer la CETRA en donnant à ses travaux un caractère scientifique marqué.

D'après le bulletin "Europinform" (23/24 décembre 1973), des représentants de six pays y auraient participé: République fédérale d'Allemagne, Autriche, France, Italie, Suisse et Yougoslavie. Des documents en notre possession, il ressort que M. Ludwig von Moos, ancien conseiller fédéral, et M. A. Lafranchi, président du gouvernement tessinois, étaient présents à Innsbruck.

D'aucuns prétendent que cette organisation est d'inspiration démocrate-chrétienne et le "Conseil des Alpes", faisant l'objet du chiffre 2 ci-dessus, en constituerait le pendant socialiste (cf. notamment l'article "Internationale Zusammenarbeit

in der Alpenregion" dans la "Neue Zürcher Zeitung" du 26 juillet 1974).

5. Comitato d'iniziativa per la cooperazione nelle Alpi
(Comité d'initiative pour la coopération dans les Alpes)

Ce comité s'est réuni à Milan les 15 et 16 juillet 1974. Convoquée sur l'initiative de la "Giunta regionale" de Lombardie, cette séance avait pour but d'étudier le projet de création d'un Institut international pour la coopération dans l'arc alpin. Y ont participé des représentants régionaux des pays suivants: République fédérale d'Allemagne, Autriche, France, Italie, Suisse, Yougoslavie, ainsi que du Conseil des communes d'Europe.

Le but de l'institut serait avant tout d'ordre culturel et économique. Il lui appartiendrait en particulier:

- a) de faire des recherches et de promouvoir les initiatives tendant à l'identification culturelle des populations alpines et à la coordination des activités des collectivités régionales;
- b) de chercher des solutions aux problèmes économique-sociaux du territoire alpin, considéré dans ses facteurs d'évolution interne et dans ses rapports avec le reste de l'Europe.

Selon de récents renseignements en provenance d'Allemagne, la création de cet institut ne serait cependant plus d'actualité.

Au demeurant, des obstacles de nature politique ont surgi lors de la rédaction des statuts de l'association. A l'heure actuelle, une commission, dont fait partie M. Alessandro Crespi, de Locarno, met au point le projet de statuts, qui devrait être soumis à l'assemblée plénière en juin 1975.

M. Carlo Speziali, conseiller national, qui n'a pu participer à la réunion des 15/16 juillet, montrerait un intérêt particulier pour cette initiative.

6. Commission internationale pour la protection des régions alpines (CIPRA)

Cette commission comprend des représentants de l'Autriche, de la République fédérale d'Allemagne, de la France, de l'Italie, de la Suisse et de la Yougoslavie. Son siège provisoire est à St-Gall et la cheville ouvrière est M. Willy Plattner, président de la Ligue suisse pour la protection de la nature. L'activité de cette commission paraît centrée sur la protection de l'environnement.

Elle faisait du reste partie du Comité d'organisation du symposium international sur "l'avenir des Alpes", qui a eu lieu à Trente (Italie) du 31 août au 6 septembre 1974 (v. chiffre II/1).

7. Conseil international des Alpes

Selon le bulletin "Europinform" (no 16 des 16/31 janvier 1973), la création d'un Conseil international des Alpes, qui s'occuperait de la sauvegarde de la région alpine, a été recommandée par quelque 80 savants, hommes politiques et spécialistes du tourisme et de la conservation de la nature venus d'Autriche, d'Allemagne et de Suisse, au cours d'une réunion intitulée "Aménagement de la région alpine", qui a eu lieu en décembre 1972 à l'Académie évangélique de Tutzing (Bavière). Le rapporteur principal était le professeur Atteslander, de Zurich.

Il ressort d'une information fournie récemment par cette Académie que ladite réunion n'a eu aucun résultat concret.

8. Divers

Des institutions comme la "Hanns Seidel-Stiftung", à Munich (CSU) ou le "Deutscher Werkbund Bayern" ont aussi organisé jusqu'ici des symposiums touchant aux domaines de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de la politique de l'habitat et de la législation dans l'aire alpine, auxquels des

savants suisses ont la plupart du temps participé.

La République yougoslave de Slovénie a, pour sa part, noué de nombreux liens avec les pays alpins, et notamment la Suisse, dans les domaines de la paléontologie, de la biologie, du folklore et des sports (en particulier le ski).

La Yougoslavie est intéressée aux travaux touchant la région des Alpes, mais elle souhaite que ceux-ci se fassent au plan des Etats concernés. La participation au symposium de l'UICN, aux réunions de l'Euregio Alpina et du Comité d'initiative pour la coopération dans les Alpes n'a eu lieu qu'au niveau "institutionnel" (Fédération alpine, organismes de recherche, etc).