

Rapport de la délégation gouvernementale  
suisse sur la Conférence des régions  
de l'arc alpin

Lugano 18 - 20 septembre 1978

---

1. La première Conférence des régions de l'arc alpin, due à l'initiative conjointe de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, s'est tenue à Lugano du 18 au 20 septembre 1978.

Cette Conférence qui comptait quelque 250 participants, réunissait à la fois les représentants des parlements et autorités régionales, ainsi que des gouvernements des pays alpins: France, Italie, Suisse, Allemagne fédérale, Autriche, Liechtenstein et Yougoslavie à titre d'observateur. Les organisations de coopération régionale, inter-régionale et européenne, les milieux scientifiques et groupements d'intérêt prirent également part à l'examen des principaux problèmes se posant pour l'avenir du massif alpin et tentèrent de définir une politique d'ensemble à cette fin.

La Suisse, après l'Italie, était le pays le plus fortement représenté à la Conférence de Lugano, ce qui était principalement dû à l'apport étoffé de la délégation du canton-hôte du Tessin. Plusieurs cantons et organismes régionaux avaient envoyé des représentants à Lugano.

La délégation gouvernementale, conformément à la décision du Conseil fédéral du 16 août 1978, fut placée sous la direction du soussigné, sitôt après la séance d'ouverture à laquelle participa le Conseiller fédéral Georges-André Chevallaz. Cette délégation comprenait, en outre, un représentant de chacun des offices et services fédéraux concernés, à savoir: Inspection fédérale des forêts, Aménagement du territoire, Centrale pour le développement économique régional et Division politique I du Département politique fédéral.

Si des réunions, à caractère plus restreint d'experts, avaient déjà eu lieu précédemment - ainsi le séminaire de Grindelwald, en juin dernier, sur les questions de développement et de limites des charges de l'espace alpin - il s'agissait toutefois à Lugano d'une "première", étant donné la présence des responsables politiques des régions concernées. Rappelons que sous l'égide du Conseil de l'Europe, des assises régionales s'étaient tenues, à deux reprises déjà, à Galway en 1975 sur l'Europe des régions périphériques et la Convention de Bordeaux, au début de cette année, sur le régionalisme.

Le caractère hétérogène de ces assises régionales des pays alpins laissait planer au départ un risque de confusion, pouvant provenir

./.

- 2 -

de voix éparses représentant des milieux aux intérêts très différents. La Conférence a su éviter l'enlèvement, grâce notamment à l'excellente direction qui lui a été donnée par son Président, M. Karl Ahrens. Député au Bundestag, M. Ahrens préside la Commission de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux de l'Assemblée parlementaire, à laquelle revient une part importante dans l'élaboration des rapports et résolutions de ces dernières années sur les problèmes des régions de montagne (cf. Rapport relatif à la "fonction européenne des régions alpines" dont il fut co-auteur avec M. Joachim Weber, l'un de nos ex-représentants à l'Assemblée parlementaire).

A la séance d'ouverture de la Conférence, tenue au Palais des Congrès à Lugano, le 18 septembre à 14 h 30, on comptait la présence du vice-président du Conseil d'Etat du Tessin, M. B. Bernasconi, du Secrétaire général adjoint du Conseil de l'Europe, M. G. Adinolfi, ainsi que du Chef du Département des finances et des douanes, M. G. A. Chevallaz, venu apporter le message des autorités fédérales.

Dans un important exposé - que vous voudrez bien trouver ci-joint sous annexe I - M. Chevallaz souligna l'intérêt que portait logiquement la Suisse à une telle Conférence, vu déjà que son territoire est au 2/3 couvert de montagnes. Il s'attacha surtout à évoquer les problèmes de l'agriculture de montagne et du tourisme, pôles cruciaux pour l'avenir et le développement de ces régions. Enfin il exposa les grandes lignes de la politique de la Confédération en matière d'aide économique aux régions de montagne, en mettant spécialement en exergue que c'est plutôt sur leur propre action et initiative que doivent compter les intéressés que des seules bénédictions de l'Etat. L'Organisation de Strasbourg se tient prête à offrir son aide dans la mise en oeuvre d'une politique de rapprochement et de collaboration entre régions alpines, tint à relever M. Adinolfi dans son allocution.

2. Le thème I de la Conférence, consacré aux problèmes de la "capacité d'accueil et des limites du développement de l'arc alpin", fut introduit par la présentation d'un "scénario de l'inacceptable", prospective pour l'an 2'000. Les auteurs, les professeurs Billet et Robert, s'attachèrent à montrer les conséquences de la désertification progressive de certaines régions et la perte de la maîtrise spatiale pour les habitants, ce processus aboutissant finalement à l'abandon de la montagne par les montagnards. Deux rapports étaient présentés sous ce thème: "Une politique de la montagne au service de ses habitants" de M. A. Partl, membre du gouvernement du Land du Tyrol, et "L'arc alpin, un patrimoine pour tous" de M. A. Jaumann, ministre d'Etat de Bavière. Un consensus s'est dégagé dans la discussion qui s'ensuivit sur le premier rapport, visant à ce que la montagne continue à servir de cadre de vie à ses habitants. La valeur de l'héritage alpin, faite d'éléments humains et sociaux irremplaçables, ne peut se traduire en statistiques.

./.

En revanche, l'une des thèses développées par M. Jaumann sur l'importance, pour l'avenir des Alpes, de développer des grands axes de communications routières, a fait l'objet d'un débat contradictoire. Les charges pesant sur les populations des régions concernées et la fragilité de l'équilibre écologique ont été les arguments avancés, notamment par la délégation suisse. Celle-ci indiqua sa préférence, dans le cadre d'une conception politique globale des transports qui s'élabore actuellement dans notre pays, pour une évaluation équilibrée, mettant en balance les besoins des grandes agglomérations urbaines avec ceux des régions de montagne.

3. Les Alpes constituent à la fois le château d'eau de l'Europe et son promontoire, ce qui leur confère une place privilégiée dans le continent. Les richesses de son patrimoine naturel justifient déjà à elles seules la mise sur pied d'un programme d'action, non seulement à l'échelon local et régional, mais aussi national et européen.

Les principes énoncés dans la Déclaration finale, adoptée par la Conférence - figurant ci-après sous annexe II - se sont inspirés largement des thèses du rapport du professeur K. Ganser sur les "Limites du développement de l'arc alpin". Les recommandations formulées à l'intention des autorités locales, régionales, nationales et européennes, visent à un rééquilibrage géographique de la croissance. Le renforcement des communautés locales et régionales de l'avis du professeur Ganser, est un élément auquel une attention plus grande devra être portée pour la prise en considération de leurs besoins dans le processus de décision politique. Il s'agira d'éviter par là les effets des charges - conséquences négatives du développement - pour les populations montagnardes. Le maire de Grenoble, M. Hubert Dubedout, souligna pour sa part que "seule une politique volontariste pouvait sauver l'équilibre de la montagne"; il faut soutenir l'initiative locale et régionale à cette fin.

La nécessité de concilier des intérêts multiples, notamment pour ce qui est du développement du tourisme et des voies de communication routières, qualifiés souvent de "mal nécessaire", a montré le besoin d'établir des politiques équilibrées d'aménagement du territoire à l'échelle de la région. Pour ce qui du tourisme, celui-ci doit profiter en premier lieu à la population locale en lui offrant des possibilités d'emploi et en favorisant des initiatives pour le commerce, l'industrie et l'artisanat locaux. La Conférence a montré qu'elle condamnait une conception du tourisme basée sur le gigantisme, l'exploitation incontrôlée de certaines zones impliquant la surconcentration des équipements et la main-mise de capitaux étrangers. Elle s'est élevée aussi contre la prolifération de résidences secondaires qui occupent et dévorent l'espace vital des populations locales sans leur offrir de contrepartie équitable.

Les principaux postulats contenus dans le document final sous le programme d'action sont:

- le maintien d'une population montagnarde active et sédentaire et d'une agriculture de montagne viable;
- le développement équilibré et contrôlé du tourisme;
- la subordination des liaisons transalpines aux impératifs écologiques, privilégiant le rail par rapport à la route;
- l'arrêt à la construction de nouveaux ouvrages hydroélectriques importants.

Outre le problème des axes de communication déjà évoqué, ce dernier point mérite une mention à part. De nombreuses suggestions avaient été émises à ce sujet dont le texte de la Déclaration finale s'efforce de présenter les conclusions essentielles. Il convient de voir à ce propos le chiffre 12 de la Déclaration finale, commençant par les mots: "Bien que les réserves hydrauliques,...".

Cet exemple peut servir à montrer quelques-unes des difficultés rencontrées par la Conférence, avant que le consensus ne se soit dégagé sur le document final de 9 pages. L'effort poursuivi est d'autant plus méritoire.

4. Quant au second thème, dédié à la coopération dans l'arc alpin, s'exerçant aux différents niveaux local, régional, national et européen, un rapport sous forme de "Bilan et perspectives" à ce sujet fut présenté par le conseiller national Bernard Dupont, président de la Commune de Vouvry, qui est aussi vice-président de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe.

Dans son exposé, M. Dupont s'attacha à montrer les avantages et les faiblesses de la coopération alpine régionale qui comporte encore bien des ambiguïtés. Si la coopération entre autorités régionales, au niveau des exécutifs, est assez développée spécialement dans les Alpes centrales (création notamment de la communauté de travail connue sous le nom d'ARGEALP), elle est beaucoup moins structurée dans la partie occidentale des Alpes. La coopération alpine s'effectue également par le biais de groupements d'intérêts ou d'associations, tel le "Comité d'initiative pour la coopération entre les régions de l'arc alpin" ou au travers d'institutions scientifiques. Il est toutefois à déplorer un manque presque complet de coordination entre la coopération interétatique - encore très limitée - et celle passant par des autorités régionales et locales.

5. Parmi les résultats concrets attendus à cet égard, dans le dispositif de la Déclaration l'appel est lancé au Comité des Ministres pour que soit approuvé, avant la fin de l'année, le texte de la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière. Celle-ci devrait apporter le support juridique indispensable à la

conclusion d'accords entre pouvoirs locaux et régionaux et gouvernements de part et d'autre des frontières et favoriser sensiblement le développement de la coopération transalpine.

Ce point figure au premier rang des préoccupations énoncées dans le document final par les représentants des autorités responsables de l'arc alpin. La seconde des réalisations concrètes attendues de la Conférence est la mise sur pied d'un Conseil des régions alpines. Ce Conseil, devant rassembler toutes les régions de l'arc alpin, aurait pour tâche de promouvoir une réunion des présidents de ces régions en vue de jeter les bases d'une coopération alpine. La création d'un tel Conseil est un acte de nature éminemment politique, permettant le regroupement de forces politiques régionales, actuellement encore exclues des délibérations qui les concernent. Il constitue sans doute le résultat le plus important de la Conférence de Lugano. Un autre résultat important est l'appui clair donné par la Conférence à la création d'un Institut postuniversitaire d'études régionales au Tessin (cf. chiffre 23 de la Déclaration finale).

## 6. Conclusions et perspectives

La Conférence des régions de l'arc alpin a abordé dans une approche multidisciplinaire, les grands problèmes de l'arc alpin et s'est adressée aux responsables de la politique à mener au niveau régional, local et national. Les préoccupations politiques ont ainsi pu se mêler aux soucis exprimés par des scientifiques et des experts. Le texte de la Déclaration finale adoptée reflète assez bien ce mélange d'intérêts divers. Il est certes toujours facile de s'accorder sur des grands objectifs qui ne signifient pas toujours pour autant qu'ils seront suivis d'engagements précis et passeront de l'échelon politique à l'échelon local et du praticien. L'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe et la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux seront d'abord appelées à se pencher sur les résultats de la Conférence de Lugano, avant qu'ils ne soient transmis au Comité des Ministres et fassent l'objet de recommandations adressées aux gouvernements.

En ce qui concerne la Suisse, la plupart des objectifs et idées développées à cette Conférence sont déjà ancrés, explicitement ou implicitement dans plusieurs lois fédérales, en vigueur ou en projet. Pour que les réunions ultérieures puissent s'orienter davantage vers des mesures concrètes, il serait utile que des groupes de travail mixtes, composés de parlementaires et d'experts, soient mis sur pied chargés d'approfondir les points les plus importants de la Déclaration.

- 6 -

La Suisse, dans le concert des pays alpins, dispose d'une voix particulièrement écoutée. Comme on a pu le constater une fois de plus, l'occasion a été donnée, à Lugano, de montrer que notre pays pouvait servir d'exemple pour les domaines traités par la Conférence et faire part d'expériences très concrètes en ces matières.

Un facteur de réussite de la Conférence des régions de l'arc alpin a résidé aussi dans le choix de Lugano, cette ville se prêtant particulièrement bien à la tenue de Congrès. Tant la beauté du cadre que l'accueil cordial offert par les autorités du canton-hôte ont été relevés. Le président, M. K. Ahrens, a tenu à remercier celles-ci spécialement ainsi que la Confédération de leur hospitalité.

Berne, le 11 octobre 1978