

**La
revue de
géographie**

Journal of **alpine** research

Juin 2006
Tome 94 N°2



Prospectives et coopération
transnationale dans les Alpes
Prospectives and transnational
cooperation in the Alps

Revue publiée avec le concours du CNRS


ARMAND
COLIN

Ruggero Schleicher-Tappeser

Le rôle des Alpes dans l'Europe de l'intégration : Jalons pour un débat prospectif

p 9

The role of the Alps in an integrating Europe : Frameworks for prospective debate

p 21

Prospectives et coopération
transnationale dans les Alpes
Prospectives and transnational
cooperation in the Alps

Préface *Preface*
Martin Vanier

Le rôle des Alpes dans l'Europe de l'intégration :
jalons pour un débat prospectif
*The role of the Alps in an integrating Europe:
frameworks for prospective debat*
Ruggero Schleicher-Tappeser

Recensement des politiques territoriales dans l'Espace Alpin
Surveying spatial policies in the Alpine Space
Umberto Janin Rivolin

Les enjeux de développement des Alpes :
enquête sur les convergences et divergences dans leur signification
*Development issues for the Alps:
survey of convergences and divergences in their meaning*
Vincent Briquel

Visions alpines au service de la coopération transnationale
Visions for the Alps and their role in transnational cooperation
Martin Vanier

Agenda *Agenda*

ISBN 2200-92135-7



Le rôle des Alpes dans l'Europe de l'intégration : Jalons pour un débat prospectif

Ruggero Schleicher-Tappeser

Secrétariat général de la Convention alpine
ruggero.schleicher@alpcconv.org

Résumé : En ce début du XIX^e siècle, les Alpes se trouvent dans une situation inédite, où les capacités de coopération inter-culturelle pourraient s'avérer décisives dans le futur. L'intégration européenne, l'accessibilité plus aisée aux vallées, l'impact des nouvelles technologies de communication, l'importance sans cesse croissante des marchés mondiaux et une dépréciation symbolique des Alpes, menacent d'un déclin brutal ce cadre exceptionnel de montagnes, situé à l'intersection de villes européennes importantes, et imposent de considérer un contexte plus large et d'envisager un panel de nouvelles perspectives. Sera-t-il possible de réinventer un modèle de développement spécifiquement alpin, en dépit des différenciations internes, un modèle fondamentalement rattaché à ce ri-

che environnement multiculturel, et attentif au fragile patrimoine culturel et naturel ? Ou bien les Alpes seront-elles condamnées à devenir l'arrière-cour des grandes métropoles ? Cet article analyse le rôle de la Convention alpine et explore les intérêts des différents acteurs pour la coopération. Il se propose de concevoir les Alpes comme un laboratoire de la coopération européenne et plaide pour un regroupement systématique des énergies entre les différents organes décisionnels : régionaux, nationaux et européens, dans un esprit de subsidiarité.

Mots-clés : Convention Alpine, coopération alpine, perspectives 2020, développement durable, globalisation, subsidiarité, coopération inter-culturelle.

La bibliographie est présentée en page 31

.....

La signature de la Convention Alpine en 1991 a donné naissance à la première organisation inter-gouvernementale ayant pour objet toute une chaîne de montagnes à caractère international. Cela a-t-il été le point de départ d'une cohésion plus forte pour l'ensemble de l'Arc Alpin, d'une intensification de la coopération et d'un rôle accru des habitants ? Espoirs et désillusions ont été associés au développement de la Convention Alpine. Quinze ans après la signature, la situation a changé à de nombreux égards. De nouveaux défis et courants alternatifs incitent à davantage de cohésion et simultanément déchirent les régions alpines. Qui souhaite réellement voir se développer une nouvelle qualité de coopération dans les Alpes ? Que pouvons-nous attendre des quinze prochaines années ?

Retour sur deux mille ans d'histoire

Depuis l'époque des Romains, les Alpes ont été perçues comme une vaste chaîne de montagnes. Cependant, après la fin de l'Empire, une grande partie de cette ancienne civilisation disparut, de vastes régions furent dépeuplées, les liens entre populations abandonnés. Depuis lors, si les Alpes ont toujours été morcelées en fonction de leur appartenance à tel

ou tel État – à deux brèves exceptions près au cours des empires de Charlemagne et Napoléon – les différences entre les régions alpines et entre les Alpes et leur périphérie semblent avoir été minimales jusqu'au XVI^e siècle.

Au sortir du Moyen Âge, les régions alpines décrochent progressivement du reste de l'Europe et suivent des modes de développement de plus en plus spécifiques. L'industrie pénètre difficilement. C'est seulement après la construction des voies ferrées pendant la seconde moitié du XIX^e siècle que les handicaps liés à l'enclavement des villes alpines disparaissent et que l'industrie commença à jouer un rôle capital. L'agriculture traditionnelle de subsistance ne suffit plus à nourrir une population, qui quitte en grand nombre les zones les plus rurales, surtout dans la partie occidentale du massif.

Au fil des aléas de l'histoire des Alpes, les perceptions endogènes et exogènes ainsi que les intérêts externes et internes ont interagi de façon complexe. Ainsi, avec l'industrialisation, les Alpes font l'expérience d'une réintégration dans l'économie européenne de manière très particulière. Déjà pendant l'antiquité, le développement des Alpes semble avoir été déterminé par les visions extérieures. Au Moyen Âge et jusqu'au début des temps modernes, les Alpes se sont davantage appuyées sur elles-mêmes – tout d'abord comme partenaires d'égal à égal, mais de plus en plus tournées vers la périphérie. Ce retard, ce « décrochage » partiel du développement alpin – qui s'était également produit dans d'autres zones rurales – a eu un impact particulier jusqu'à nos jours. En combinaison avec une position géographique et stratégique et un paysage exceptionnel, il a permis aux Alpes de tenir une place psychologiquement et symboliquement à part dans les transformations profondes des sociétés européennes lors de l'industrialisation du XIX^e siècle. Face à l'urbanisation, aux nouvelles formes de division du travail, aux nuisances de l'industrie, les Alpes ont été « redécouvertes » et valorisées à l'opposé de ce développement.

L'influence de cette perception romantique des Alpes s'illustre du reste encore par le fait que, curieusement, les 120 pages de la Convention alpine et ses 8 protocoles de mise en œuvre ne mentionnent aucunement les villes alpines – bien que plus de 50 % des 13 millions d'habitants du territoire défini par la Convention alpine (qui exclut les agglomérations préalpines) vivent dans ces villes. Toute notre perception des Alpes est déterminée par ce développement.

Il convient aussi, afin de comprendre les changements actuels, de regarder plus en détail un autre aspect de la perception historique des Alpes. La quête d'identité, suscitée par les incertitudes face à la modernité, a non seulement donné lieu à la découverte des Alpes comme symbole de l'anti-modernité et patrimoine européen commun quelque peu ambigu, mais elle est également intrinsèquement liée à la montée du nationalisme. Porteurs d'une telle charge symbolique, il n'est pas étonnant que les Alpes aient aussi joué un rôle prédominant dans les conflits armés depuis le début du dix-neuvième siècle. Les Alpes en tant que frontière, forteresse, scène de combats cruels au cours de la première guerre mondiale sont toujours présentes dans notre mémoire collective. Les frontières actuelles qui, à l'exception de la Suisse et de la Slovaquie, suivent pour la plupart la ligne de crêtes des Alpes ne sont même pas centenaires.

Tandis que l'intérêt montré pour la protection de la nature et pour les traditions alpines est dû davantage à l'enthousiasme des visiteurs étrangers plutôt qu'aux habitants des Alpes, la population locale réagissait et réagit encore avec ambiguïté aux contradictions existant entre les valeurs traditionnelles du monde rural et celles du milieu urbain contemporain. D'une part, un attachement remarquable au territoire et des pratiques traditionnelles ont sensiblement retardé la disparition des structures rurales anciennes, contrairement aux attentes des économistes. D'autre part, des centaines de milliers de personnes ont quitté les montagnes pour rejoindre les populations des vallées alpines où certains vestiges du passé ont souvent été saccagés inutilement au profit de tendances modernes omniprésentes.

Depuis le commencement de l'ère industrielle, l'économie alpine s'est de plus en plus tournée vers l'extérieur, guidée par les décisions prises par les capitales nationales ou par les grandes villes à la périphérie de cette chaîne de montagnes située au centre de l'Europe. Si ces développements n'ont pas manqué d'offrir de nouvelles opportunités à certaines fractions de la population alpine, ils ont toutefois rencontré de la résistance et plus récemment ont également engendré de nouveaux modes de vie typiquement alpins et auto-déterminés.

Il existe de bonnes raisons de penser que les Alpes pourraient se démanteler en plusieurs arrière-pays de puissantes agglomérations périphériques. Mais depuis peu, des courants alternatifs pourraient ouvrir la voie à de nouvelles possibilités et à un tout autre futur.

Le nouveau contexte européen : une chance pour plus de cohésion dans les Alpes ?

Sans nier les nombreuses difficultés et les risques rencontrés par le développement structurel dans les Alpes – un sujet abondamment traité par ailleurs – je souhaite dresser ici une liste des changements récents relatifs au contexte général qui pourraient modifier la perspective :

1) *L'intégration européenne* change totalement la fonction des anciennes « régions frontalières » et des Alpes dans leur ensemble :

- La plupart des frontières des Alpes ne fonctionnent plus sur un mode ségrégationniste. Le commerce et les déplacements transfrontaliers ont ouvert de nouvelles perspectives économiques et culturelles.

- La coopération interculturelle a pris de l'ampleur. L'heure est à la redécouverte des capacités de communication interculturelles spécifiques de cette région historique de transit et de la valeur des expériences multiculturelles des minorités jadis réprimées.

- Dans le contexte d'une économie européenne intégrée et d'une Union européenne élargie à 27 pays membres, les identités entre les différentes parties des Alpes deviennent plus évidentes.

2) Les Alpes ont subi plus tardivement que d'autres régions le *déclin de l'industrialisme*. Les conséquences ne sont toutefois pas négligeables :

- La fermeture d'industries importantes dans les Alpes a balayé les opportunités d'emploi mais aussi les sources de pollution significatives au niveau local.

LE RÔLE DES ALPES DANS L'EUROPE DE L'INTÉGRATION

- La crise de la production de masse a généré de nouvelles opportunités pour les petites et moyennes industries qui sont mieux adaptées aux dimensions alpines. Les marchés de spécialités alimentaires de qualité supérieure sont en plein essor.

- Bien que le secteur des services ne se soit pas encore extrêmement développé dans les régions alpines (malgré un poids du secteur touristique au-delà de la moyenne européenne), les conditions de vie attractives pourraient bien intéresser un nombre croissant de filiales non soumises à une localisation spécifique.

3) *Les infrastructures de transport* se sont à tel point améliorées que selon les critères européens la majorité des populations des Alpes dispose d'un très haut niveau d'accessibilité. Même pour la vie quotidienne, la proximité des grosses agglomérations à la périphérie de la chaîne montagneuse a son importance. C'est en fonction du poids de l'économie locale et de la communauté que, plus spécifiquement, une amélioration des liaisons permet de renforcer ou de fragiliser les structures locales. Les disparités au sein du territoire alpin se creusent considérablement. De nouvelles liaisons ferroviaires à grande vitesse pourraient permettre de connecter entre elles les grandes agglomérations historiques périphériques de l'Arc alpin de manière à former une méta-métropole multiculturelle ayant les Alpes pour centre.

4) *La concurrence croissante* due à la mondialisation conduit à un changement de perspectives :

- La mutualisation des efforts en matière de marketing, recherche et formation d'un bout à l'autre des frontières européennes s'impose ; l'expérience transculturelle devient un atout.

- Dans le contexte d'une économie mondiale, les Alpes sont de taille modeste mais bien identifiées. Même au-delà du marché touristique, les produits et les services dont l'étiquette indique la provenance alpine peuvent être attractifs.

5) L'attention particulière portée sur les Alpes pendant l'ère industrielle peut s'atténuer : avec l'orientation économique de l'Europe vers une économie tertiaire, l'amélioration des conditions de vie dans les grandes villes et la baisse du prix des vols vers les destinations exotiques du monde entier, le *pouvoir d'attraction* des Alpes *est sur le déclin*. Ceci peut créer des problèmes dans le secteur touristique. Par ailleurs, le rôle des Alpes en tant que « symbole anti-moderne » a entravé le développement de nouveaux modes de vie attractifs typiquement alpins. À l'avenir cette situation pourrait changer.

6) Les *nouveaux modèles de vie alpins* qui utilisent efficacement l'ensemble des potentialités du territoire exigeront probablement une savante combinaison d'éléments ruraux et urbains : avec les télécommunications, les horaires de travail flexibles, les transports rapides et un engouement toujours croissant pour un environnement calme et préservé en contraste avec la vie urbaine, les principaux éléments sont en place. La vaste « banlieuisation » des vallées alpines est un reflet négatif des efforts déployés dans cette direction.

7) En dépit de nombreux obstacles, la plupart des régions de l'Arc alpin ont su grandement *tirer parti de l'ère industrielle*. Généralement pauvres et périphériques au milieu du XIX^e siècle, elles figurent aujourd'hui parmi les plus riches d'Europe. Le niveau d'éducation,

les infrastructures, la qualité de vie dans de nombreuses parties des Alpes sans oublier les liaisons avec le monde entier constituent une base plutôt satisfaisante pour chercher de nouvelles solutions. Cependant, les disparités au sein des Alpes augmentent considérablement. Toutes les zones rurales d'Europe et au-delà auront les yeux rivés sur la façon dont les sociétés s'y prendront avec les régions alpines les moins favorisées.

La conséquence de cet aperçu historique et de ces premiers jalons vers une nouvelle phase de développement montre qu'aujourd'hui les principales réponses à apporter aux défis sont d'ordre culturel : la population alpine et les acteurs politiques concernés par l'Arc alpin sauront-ils tirer profit des nouvelles opportunités et réinventer le rôle des Alpes dans le nouveau contexte européen ? Auront-ils la volonté et la capacité de dépasser les vieux clichés et les divisions afin de coopérer en faveur d'une nouvelle culture alpine ?

Nouveaux acteurs dans les Alpes : quinze ans de Convention alpine

LES ORIGINES DE LA CONVENTION

Les efforts actuels en matière de coopération dans les Alpes puisent leurs origines dans les années cinquante du siècle précédent. La Commission internationale pour la protection des régions alpines (CIPRA, fondée en 1952) avait pour objectif principal la protection de la nature, dans la tradition d'une perception romantique exogène des Alpes. Vingt ans après, la fondation de Arge Alp, une association de régions dans le centre des Alpes, s'avéra davantage motivée par des questions de développement régional et de coopération internationale pacifique. Des organisations sœurs dans l'est (Arge Alpen Adria) et dans l'ouest des Alpes (Cotrao) furent créées au cours des années suivantes. Depuis les années soixante-dix, plusieurs initiatives de fond à l'échelle des Alpes soulignèrent l'existence d'intérêts alpins communs et d'une culture alpine.

Vers 1990, les conditions étaient exceptionnellement favorables à cette entreprise. La chute du rideau de fer avait créé une ouverture extrêmement propice à la coopération, l'Union européenne fonctionnait de manière plutôt satisfaisante, les questions environnementales figuraient parmi les priorités de l'agenda politique, une approche intégrée du développement durable était en train d'émerger, l'image romantique et la portée symbolique des Alpes étaient probablement à leur apogée. En conséquence, c'est dans un laps de temps très court que la convention cadre fut négociée et devint un ambitieux document, duquel devait découler une longue série de protocoles élaborés sous l'angle du développement durable intégré. Malgré cette approche élargie, les ministres de l'environnement restaient garants de ce traité représentant leurs pays auprès des organes de décision les plus importants.

LA CONVENTION ALPINE AUJOURD'HUI

Aujourd'hui, quinze ans après, la situation a changé. L'enthousiasme en matière de coopération européenne a faibli, notamment depuis que les votes publics ont refusé la constitution européenne dans deux des pays fondateurs de l'UE. Le chômage a augmenté ; la croissance économique a ralenti. Les inconvénients d'une économie mondialisée et d'un

débat public insuffisant sur le dernier élargissement de l'UE ont fait surgir un protectionnisme national. Les questions environnementales, bien qu'intéressant tous les secteurs, ne sont pas inscrites prioritairement à l'ordre du jour. Les ministres de l'Environnement ont perdu de leur influence au sein de leurs gouvernements.

Dans les Alpes, nombreux sont ceux qui ont été déçus par l'évolution de la Convention alpine. Les parties contractantes se sont concentrées sur la négociation d'une série de huit protocoles de mise en œuvre¹. Onze ans après la signature de la convention cadre, une dynamique visible s'est finalement mise en place : en 2002, les protocoles ont pris effet dans trois des huit pays et un Secrétariat permanent a été créé.

En 2004, l'adoption du Programme de travail pluriannuel a été une étape importante vers une meilleure visibilité de la Convention alpine et une action ciblée plus constructive. Quatre questions clés y sont traitées :

- Mobilité, Accessibilité, Transit.
- Société, Culture, Identité.
- Tourisme, Loisirs, Sports.
- Nature, Secteurs agricole et forestier, Paysage.

Toutes les questions clés recouvrent la dimension environnementale, économique et socio-culturelle du développement durable et toutes concernent plusieurs protocoles de la Convention alpine. La mise en œuvre du Programme pluriannuel s'effectue grâce aux projets multilatéraux élaborés par les parties contractantes (traitant par exemple des couloirs transfrontaliers visant à protéger la biodiversité ou des partenariats avec d'autres zones montagneuses), aux activités des Groupes de travail (par exemple, Groupe de travail sur les transports) et aux activités du Secrétariat Permanent. En raison du large éventail d'activités du Secrétariat (dont les trois fonctions sont « informer et communiquer », « observer et comprendre » et « échanger des expériences »), une coopération intensive et bien organisée s'appuyant sur des réseaux et des partenaires est considérée comme essentielle.

Plusieurs organisations alpines et internationales ont été officiellement reconnues comme observateurs aux Commissions et Groupes de travail de la Convention alpine. Avec d'autres partenaires, le Secrétariat a signé des protocoles d'accord. Il convient de mentionner ici trois réseaux présentant des liens particuliers avec la Convention alpine : le Réseau alpin des espaces protégés (ALPARC) en fonctionnement depuis dix ans est un bel exemple de réussite grâce à une unité de coordination financée par la France. Le réseau des municipalités dénommé « Alliance dans les Alpes » fédère un nombre modeste mais bien présent de gouvernements locaux qui soutiennent activement les objectifs de la Convention alpine et développent des contacts avec les réseaux de municipalités provenant d'autres chaînes montagneuses. La Commission internationale de recherche scientifique de l'Arc alpin est la principale partenaire de la Convention alpine et constitue l'interface avec la communauté scientifique.

1 • En 2004 et 2005, deux pays supplémentaires ont édicté les protocoles et le Secrétariat est progressivement devenu opérationnel quoique entravé par des conflits non résolus d'ordre institutionnel.

LES ACTIVITÉS D'AUTRES ACTEURS PANALPINS VISANT À UN DÉVELOPPEMENT D'ENSEMBLE

Après la signature de la Convention alpine, ArgeAlp, Arge Alpen-Adria et Cotrao, les associations des régions alpines mentionnées ci-dessus ont légèrement ralenti leurs activités auparavant très intensives et différenciées dans un grand nombre de domaines.

La CIPRA est restée l'un des partenaires et instruments majeurs de l'Arc alpin.

Quoique relativement nouveau sur la scène alpine, le programme Interreg « Espace alpin » est un acteur des plus importants. Dans le cadre de ses grandes orientations thématiques, l'UE a alloué des fonds aux projets de coopération panalpains. Au cours d'un programme en deux temps, le programme Espace alpin a créé une série de réseaux actifs à travers les Alpes qui sont devenus essentiels en matière de coopération et d'échanges d'expérience pour un grand nombre de questions². Lors de la prochaine phase du programme, les échanges et la collaboration entre différents projets devront être améliorés en vue de développer systématiquement les expériences de coopération transculturelle et de développer des approches plus cohérentes et plus stables visant à la diffusion et à l'application des résultats. En fournissant cette « mise de fonds initiale » à la coopération transalpine, l'UE a impulsé avec succès d'importants réseaux ascendants capables de stimuler fortement le développement alpin. Le succès de cette approche – remarquable également si on la compare avec d'autres zones de coopération – montre l'étendue du potentiel qui existe en matière de coopération dans l'Arc alpin.

Du simple fait qu'elle existe, la Convention alpine a considérablement encouragé et légitimé un grand nombre d'activités panalpines. La présence de représentants de la Convention alpine aux rencontres et conférences, la réaffirmation d'objectifs communs ont une valeur symbolique que beaucoup sous-estiment. Cependant, une réelle coordination et coopération entre les différents acteurs n'ont pas été très intensives jusqu'à présent.

Pourquoi d'autres devraient-ils se soucier des Alpes ?

LES DÉFIS TRANSVERSAUX

La plupart des régions alpines ont en commun une série de défis appelant des réponses urgentes qui nécessitent une action coopérative et coordonnée :

- *Changement climatique* : les Alpes sont parmi les premières régions biogéographiques d'Europe à être frappées par ses conséquences. Il convient d'anticiper les importants changements que cela implique en matière d'agriculture, de tourisme et d'aménagement de l'espace.

2 • Doté d'une enveloppe de 250 millions d'euros (y compris les fonds nationaux correspondants) pour environ 60 projets sur la phase 2001-2006 du programme, le programme Espace alpin est la plus importante source de financement destinée à la coopération alpine. Bien que la zone concernée par le programme recouvre la totalité des régions alpines concernées, les projets sont principalement axés sur la chaîne de montagnes elle-même.

LE RÔLE DES ALPES DANS L'EUROPE DE L'INTÉGRATION

- *Changement structurel* : les économies alpines subissent elles aussi de profondes mutations. Les modèles et réactions face à la crise diffèrent toutefois sensiblement de part et d'autre de l'Arc alpin. Les paysages alpins, considérés comme un haut patrimoine européen, tendent à disparaître. Les politiques structurelles européennes n'ont pas encore formulé de politique spécifiquement consacrée aux montagnes ou aux Alpes.

- *Changement culturel* : les sociétés alpines subissent de profondes transformations. Le conflit entre valeurs rurales traditionnelles et valeurs urbaines importées fait souvent obstacle aux approches innovantes. De nouveaux modes de vie alpins apparaissent mais n'ont pas encore produit de modèles culturels stables.

- *Compression des dépenses publiques* : la compression des subventions accordées aux régions rurales et défavorisées n'est plus un tabou. La préservation des structures traditionnelles grâce aux fonds publics est de plus en plus remise en question. La pression économique qui s'exerce sur les zones périphériques augmente.

LES ÉTATS NATIONAUX

Les pays alpins ont rejoint la Convention alpine parce qu'ils sont convaincus que pour un développement durable cohérent la coopération internationale est essentielle à cet espace. C'est non seulement en signant la Convention alpine mais aussi en d'autres occasions que les États alpins ont affirmé l'importance exceptionnelle des Alpes en tant que patrimoine européen culturel et naturel à forte valeur symbolique pour l'histoire et la civilisation européenne. Et ils s'accordent sur le fait que ce patrimoine peut être protégé uniquement en développant davantage des modes de vie durables sur ce territoire. Cependant, le rôle des Alpes au sein des huit pays faisant partie de cette chaîne de montagnes diffère considérablement en fonction de la taille, la population, la répartition du territoire national, le rôle dans l'histoire nationale et la portée symbolique. Cependant, si l'on regarde ces territoires depuis les capitales lointaines des grands pays, l'utilité d'une coopération directe et active n'est pas toujours évidente. Ainsi, s'agissant de « détails » tels que le trafic de transit, les transports en commun transfrontaliers, les règlements des stations de ski ou les demandes conjointes à l'égard des politiques structurelles de l'UE, les priorités des représentants nationaux des différentes capitales peuvent être modulées.

LES RÉGIONS

Depuis les années soixante-dix, les régions alpines ont développé des structures communes. Au cours de ces dernières années, celles-ci ont été davantage développées en vue d'affirmer leur présence sur la scène européenne. À la différence d'un certain nombre d'États nationaux, les régions de l'Arc alpin sont essentiellement des structures historiques existant depuis plusieurs siècles. Elles possèdent une connaissance approfondie des conditions locales et quelquefois également une bonne mémoire des anciennes rivalités. Les politiques sectorielles sont moins cloisonnées à l'échelle régionale où prédomine une approche territoriale intégrée. Mais il existe de grandes différences entre les régions principalement situées en montagne et celles dont l'essentiel de la population et des activités économiques se situe à l'extérieur. Lyon, Turin, Milan, Venise, Munich, toutes sont des capitales de

« régions alpines ». Néanmoins, à quelques exceptions près, les Alpes jouent un rôle moins significatif au sein des politiques de ces régions qu'au sein des États nationaux respectifs. Les contacts avec leurs voisins directs et les contacts transfrontaliers sont devenus monnaie courante pour les gouvernements régionaux. Mais la politique internationale est chose relativement nouvelle pour la plupart d'entre eux et leurs ressources sont limitées. La coopération panalpine se trouve concurrencée par de prestigieuses activités à l'échelle européenne.

En général, la portée symbolique des Alpes pour les régions isolées est plus forte que pour les États, les montagnes sont intrinsèquement liées aux histoires locales, familiales et personnelles. Dans la majorité des pays alpins, les régions sont directement en charge de la plupart des politiques relatives au développement en zone de montagne comme l'aménagement du territoire, les affaires culturelles, une partie de l'éducation, les infrastructures locales, les infrastructures de santé, etc. Cependant, les régions seules ne peuvent résoudre les problèmes profonds d'ordre structurel et culturel qui ont conduit à un nouvel abandon de grandes portions du territoire alpin. Les gouvernements régionaux sollicitent de manière croissante la coopération entre les régions et avec les niveaux nationaux et européens. De plus, l'élargissement de l'Europe et la récente accélération de la mondialisation ont montré à de nombreuses régions qu'il était temps de dépasser les anciennes rivalités et d'adjoindre leurs forces afin d'attirer l'attention sur les nouvelles étapes qu'exige l'élaboration des politiques. De nombreux États membres de la Convention alpine ont incorporé des représentants régionaux dans leurs délégations nationales. Cela ne peut toutefois pas remplacer la coopération interrégionale directe et la formulation conjointe des intérêts régionaux aux niveaux européens et nationaux. À quel point une telle coopération régionale transalpine pourrait se développer demeure une question ouverte – les politiques régionales restent conditionnées par les débats au niveau national, les médias panalpins et les débats publics panalpins brillent par leur absence. La forte augmentation des déplacements et du commerce transfrontaliers pourrait changer la situation, ainsi que la construction de liaisons à grande vitesse entre les capitales régionales sur les bordures septentrionale et méridionale des Alpes.

L'UNION EUROPÉENNE

Après l'élargissement de l'UE, les régions doivent présenter des arguments de taille pour bénéficier de l'attention et des fonds publics par l'intermédiaire des fonds structurels. De manière générale, les régions alpines ne peuvent être considérées comme défavorisées par rapport au contexte de l'UE. Et elles possèdent une longue expérience de la coopération interrégionale et transfrontalière. Pourquoi l'UE dépenserait-elle ici des fonds pour un programme interrégional de coopération ? Nous pensons qu'il existe quatre bonnes raisons à cela :

- *Un paysage unique* : le paysage alpin est un exemple fort de l'interdépendance des activités de l'homme et de la nature, un point essentiel dans l'élaboration du concept de développement durable. En outre, les Alpes peuvent être considérées comme une ressource importante de biodiversité pour l'avenir de l'Europe.

- *Un carrefour unique de cultures européennes* : quatre grandes cultures européennes se rencontrent sur un espace restreint. Dans les villes alpines notamment, il existe une longue tradition de coopération et d'échanges interculturels. Ce savoir-faire en matière de coopération interculturelle s'est révélé utile à l'ensemble du processus de coopération européenne.

- *Une position géographique unique* : les Alpes bénéficient d'une position stratégique dans la géographie de l'Europe. Elles constituent un obstacle de taille pour les transports transeuropéens – avec l'intégration européenne, les corridors de transports alpins gagnent en importance. En outre, les Alpes sont entourées de vastes zones métropolitaines dans six pays pour lesquels elles constituent des zones vitales de loisirs et de ressources en eau et en électricité.

- *Un laboratoire unique de développement de la coopération européenne* : c'est peut-être la raison la plus importante ; les Alpes, eu égard aux défis décrits ci-dessus et à leur rôle spécial en Europe, peuvent être considérées comme un laboratoire unique de développement de la coopération européenne. Dans cette perspective, les points suivants semblent particulièrement intéressants :

- Comment s'y prendre face à un changement climatique ?
- Le déclin de l'agriculture de montagne et des modes de vie ruraux.
- Mobilité et accessibilité en zones périphériques.
- La coopération interculturelle en général.

Vision prospective : les défis de la coopération alpine

À QUOI LA COOPÉRATION ALPINE RESSEMBLERA-T-ELLE DANS 15 ANS ?

Le décalage entre les objectifs ambitieux définis dans la Convention alpine et les moyens financiers, humains et politiques réellement mis à disposition pour les atteindre irrite de plus en plus les observateurs auprès des organismes publics et privés. Tandis que les changements structurels sur le territoire alpin s'accroissent, que les nouveaux défis découlant du changement climatique et de la mondialisation émergent et se font déjà pressants, que l'Union européenne s'agrandit et met en place une nouvelle législation, que le programme Interreg crée avec succès de vastes réseaux de coopération, les parties contractantes de la Convention alpine continuent de se démenager pour la ratification des protocoles dans certains pays, pour la création d'un Secrétariat fonctionnant au maximum de sa capacité, y compris la création d'un observatoire du développement dans les Alpes.

Nul doute que d'importants progrès ont été faits au cours des quinze et plus spécialement des trois dernières années. Mais il se peut qu'une telle évolution historique s'avère trop lente comparée aux défis et aux changements accélérés de la situation générale. La projection des quinze prochaines années peut être utile pour prendre de la distance face aux obstacles immédiats et reconsidérer les problèmes fondamentaux rencontrés par la coopération alpine.

DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le débat sur le Développement durable depuis Rio (un an après la signature de la Convention alpine) a démontré que tant les objectifs que le processus de développement doivent respecter des principes de base. La Convention alpine s'est construite dans une perspective essentiellement statique : d'importants efforts ont été déployés pour négocier un ensemble impressionnant de textes législatifs contenant des devoirs et des objectifs qui devaient alors être votés par tous les Parlements nationaux. La mise en œuvre de ces règles sur le plan national a été la préoccupation principale de nombreux promoteurs. Moins d'intérêt fut porté à la question de savoir comment faire évoluer la législation, comment échanger les expériences, comment développer des approches innovantes, de quelle façon stimuler la coopération et les initiatives à tous les niveaux. De nos jours, la majorité des personnes impliquées reconnaissent que pour mettre en œuvre le développement durable dans les Alpes, il convient d'organiser un processus d'apprentissage collectif plutôt que de mettre en place des règles strictes. Les mécanismes établis ne sont toutefois pas encore adaptés à cette vaste tâche.

Dans le débat sur le Développement durable à l'échelle régionale, quatre principes systémiques s'avèrent utiles pour guider l'organisation des processus de développement : diversité, subsidiarité, mise en réseau et participation. Également dans le contexte qui nous concerne, ces concepts peuvent fournir de très précieuses indications :

- La diversité pourrait se traduire par un regain d'attention porté aux différentes structures et conditions existant dans les différents territoires alpins. Les acteurs politiques à tous les niveaux doivent approfondir leurs connaissances des différentes structures en vue d'améliorer leur compréhension de l'argumentation et des intérêts de leurs partenaires d'autres régions et pays, en vue aussi de mettre à profit autant que possible les expériences menées dans d'autres contextes. Les analyses comparatives et autres synthèses à l'échelle panalpine font cruellement défaut.
- Le principe de subsidiarité pourrait servir de fil directeur vers un renforcement important du processus d'apprentissage : pour gagner en efficacité, la Convention alpine doit impérativement coopérer de façon plus étroite sur un plan européen et régional. Une coopération renforcée avec le programme Interreg et un dialogue intensif avec une Coordination des régions alpines pourraient même produire des résultats significatifs à court terme. Il est nécessaire que le Secrétariat permanent acquière les capacités adéquates pour soutenir cette coopération.
- La notion de mise en réseau est déjà bien établie dans la Convention alpine. Cependant les ressources sont insuffisantes pour répondre à la demande. Dans ce contexte, une coopération étroite avec le programme Interreg pourrait faciliter la mise à profit du potentiel considérable de la Convention alpine à tous les niveaux.
- Le principe de participation nécessiterait une présence visible de la Convention alpine et des questions relatives à la coopération alpine au sein du débat public. La coopération avec une grande variété de réseaux et d'ONG ainsi que l'aménagement des ressources propres serait essentielle à cet égard. Il convient de souligner que cela ne peut rester une communication à sens unique : la Convention alpine et en particulier ses représentants dans les lointaines capitales ont besoin de dispositifs permettant le retour d'informations.

LES ALPES – UN LABORATOIRE EUROPÉEN PROPICE À LA COOPÉRATION INTERCULTURELLE ?

Nous avons vu que la question de savoir quelle sera l'évolution de l'Espace alpin est essentiellement une question d'ordre culturel. Un changement général est en train de s'opérer à vive allure et un sentiment d'insécurité et de perte des repères s'est développé dans d'importantes fractions des sociétés européennes. Les sociétés alpines ont toujours été plutôt conservatrices et autosuffisantes ; cependant, pour préserver et étoffer leur patrimoine spécifique dans un environnement très instable, elles devront être particulièrement innovantes et apprendre à coopérer de manière plus intensive. Quant à savoir si elles y parviendront ou non à l'avenir, la question reste entière.

Tous les étages politiques s'accordent sur l'objectif d'un développement durable diligent de cet espace hautement symbolique et très apprécié au cœur de l'Europe. Mais il n'existe aucune solution toute prête et les modèles adéquats restent à trouver. Les efforts conjoints déployés en vue d'élaborer un processus d'apprentissage collectif impliquant tous les niveaux et mettant à profit une grande variété d'expériences pourraient bénéficier d'une série de jalons valables visant à créer un nouveau modèle de développement interculturel dont l'intérêt dépasserait de loin les frontières alpines. Le cas échéant, il est à parier que l'Espace alpin sera victime d'une marginalisation et d'une baisse de son pouvoir d'attraction dans les quinze prochaines années. La Convention alpine, qui est essentiellement une organisation émanant des gouvernements nationaux, tiendra peut-être un rôle central dans ce processus – à condition qu'elle soit capable, par-dessus tout, d'établir des liens et de coopérer de manière plus intensive au niveau régional et européen ainsi que de se rapprocher réellement des préoccupations d'un plus large public.

The role of the Alps in an integrating Europe: Frameworks for prospective debat

Ruggero Schleicher-Tappeser

Acting Secretary General of the Alpine Convention
ruggero.schleicher@alpcnv.org

Abstract : At the beginning of the 21st century, the Alps are in an unprecedented situation where the capability of intercultural cooperation may have a strong influence on the future. European integration, improved accessibility of the valleys, the impact of new communication technologies, the rapidly increasint importance of global markets and a decreasing symbolic importance of the Alps all together lead to a « shrinking » of this exceptional mountain range situated in the middle of important European cities, urge to consider a larger context and open up a variety of new perspectives. Will it be possible to re-invent a specifically Alpine development model despite all infernal diffe-

rences, actively relating to the rich multicultural environment and taking care of the delicate natural and cultural heritage? Or will the Alps fall apart in separate backyards of the large cities? The article analyses the role of the Alpine Convention and explores the cooperation interests of different actors. It proposes to conceive the Alps as a laboratory for European cooperation and calls for a systematic joining of forces between regional, national and European decision-making levels in the spirit of subsidiarity.

Keywords : Alpine Convention, Alpine cooperation, perspectives 2020, sustainable development, globalisation, subsidiarity, intercultural cooperation.

.....

The signature of the Alpine Convention in 1991 has created the first intergovernmental organisation concerning a whole international mountain range. Has this been the starting point for a stronger cohesion of the whole Alpine Space, for intensified cooperation and a more conscientious role of the inhabitants? Hopes and deceptions have been associated with the development of the Alpine Convention. Fifteen years after the signature, the situation has changed in many respects. New challenges and countervailing trends urge for more cohesion and at the same time pull the Alpine regions apart. Who really wants a new quality of cooperation in the Alps? What can we expect in the next fifteen years?

Looking back two thousand years

Since the Romans, the Alps have been perceived as one large mountain range. But, after the end of the Roman Empire, much of the alpine civilisation was lost, large areas have been depopulated, connections abandoned. Since then, the Alps have always been divided into parts belonging to different states – with two short exceptions during the empires of Charlemagne and Napoleon. However, differences between the Alpine regions and between the Alps and their surroundings do not seem to have been very large until the 16th century. Only after the Middle ages, Alpine regions have more and more lagged behind compared to the rest of Europe and showed increasingly different development patterns. Industry arrived late. Only with the construction of railways in the second half of the 19th century, the transport disadvantages of Alpine cities become less important.

Increasing difficulties of the traditional largely self-sufficient mountain agriculture lead to a strong depopulation of rural areas, mainly in the western Alps.

Through the ups and downs of Alpine history, external and internal perceptions, as well as external and internal interests have interacted in a complex way. With the upcoming industrialisation the Alps experienced a reintegration in the European economy in a very particular manner. Already at roman times the external view on the Alps seems to have determined the development. In the Middle Ages then, well into the beginning of the modern times, the Alps were more relying on themselves – first as equal partners, but increasingly drifting to the periphery. In combination with the geographic position and the exceptional landscape, this retardation and partial « decoupling » of the Alpine development offered the opportunity for the Alps to play a particular symbolic and psychological role in the deep transformations of European societies during industrialisation. With growing cities, intensified division of labour, upcoming dirty industries and large organisations in the rest of Europe, the Alps were « rediscovered » as the antipode of these developments.

The influence of this romantic perception of the Alps is illustrated by the oddity that Alpine cities are not at all mentioned in the 120 pages of the Alpine Convention and its eight implementation protocols – despite the fact that meanwhile more than 50% of the 13 million inhabitants of the Alpine Convention territory (which excludes the pre-alpine agglomerations) are living in cities. Our whole perception of the Alps is determined by this development.

In order to understand the present changes, another aspect of the historical perception of the Alps would need to be looked at in more detail: The search for identity as a consequence of the uncertainties brought about by the modern times, not only led to the discovery of the Alps as an anti-modern symbol and a somehow ambiguous common European heritage – it also was intrinsically linked to the raise of nationalism. Loaded with such high symbolic importance, it is not amazing that the Alps also played an important role in the wars since the beginning of the nineteenth century: The Alps as frontier, as fortress, as scene of cruel battles in the First World War are still present in our collective memory. Present borders which – with the exception of Switzerland and Slovenia – mostly follow the mountain ridge, are not even 100 years old.

While the interest for nature protection and for alpine traditions originated much more from enthusiastic foreign visitors than from the Alpine inhabitants, the local population was and still is reacting ambiguously to the contradictions between traditional values of rural life in the mountains and those of modern urbanity. On one hand a remarkable attachment to the territory and conventional habits has considerably retarded the extinction of ancient rural structures. On the other hand, hundreds of thousands have left the mountains and joined the settlements in the alpine valleys, often destroying symbols of the past for joining ubiquitous modern trends.

Since the beginning of industrialisation, the Alpine economy has increasingly been oriented outward and determined by decisions taken in the national capitals or the big

cities surrounding this mountain range in the centre of Europe. These developments have certainly opened new opportunities to parts of the Alpine population, on the other side they have met resistance and also given birth to efforts for developing new self-determined alpine lifestyles.

There are good reasons for thinking that the Alps may fall apart into separate peripheral hinterlands of the surrounding mighty agglomerations. But since recently there are also countervailing trends which may open opportunities for another future.

The new european context: a chance for more cohesion in the Alps?

Without denying the many difficulties and risks that structural development in the Alps is facing, and which extensively have been treated elsewhere, here I want to list some recent changes in the frame conditions that may alter the perspective:

1) *European integration* is thoroughly changing the function of former « border regions » and of the Alps as a whole:

- Most borders in the Alps have lost their segregating effect. Cross-border trade and commuting open new perspectives for local economy and culture.
- Inter-cultural cooperation is becoming more important. The specific inter-cultural communication skills of this historical transit area and the value of the multicultural experiences of once suppressed minorities are being rediscovered.
- In the context of an integrated European economy and of a larger European Union with 27 member countries, commonalities between the different parts of the Alps become more evident.

2) *The decline of industrialism* has reached the Alps later than other regions. However, the consequences are important:

- The closure of important industries in the Alps has eliminated employment opportunities but also sources of locally important pollution.
- The crisis of mass-production has led to new opportunities for small and medium size industries that are more appropriate to Alpine dimensions. Markets for high quality food specialities are growing.
- Although the service sector has not yet strongly developed in the Alpine area (despite the importance of tourism below European average), attractive living conditions may be interesting for an increasing number of branches not depending on a specific location.

3) *Transport infrastructure* has improved in such a way that the majority of settlements in the Alps have reached very high degrees of accessibility by European standards. Even for everyday life, the proximity to the important agglomerations around the mountain range has become significant. It depends on the strength of the local economy and community whether in a particular case better connections lead to a strengthening or a weakening of the local structures. Disparities within the Alpine territory are increasing considerably. New high-speed rail connections may have the effect to connect the circum-alpine large

THE ROLE OF ALPS IN AN INTEGRATING EUROPE

historical agglomerations so as to form a multicultural meta-metropolis with the Alps in its centre.

4) *Increasing global competition* leads to a change in perspectives:

- Joining efforts in marketing, research and training across European borders becomes compulsory, cross-cultural experience an asset.
- In the context of a global economy the Alps are tiny but well known. Even beyond the tourism markets, products and services labelled as coming from the Alps may be attractive.

5) The particular attention the Alps have got in the era of industrialisation may diminish: with the European shift towards a service economy, improved living conditions in the large cities and cheap flights to exotic landscapes all over the world, the romantic *attractiveness of the Alps is declining*. This may create problems in the tourism sector. On the other hand, the role of the Alps as an « anti-modern symbol » has hindered the development of attractive new own alpine lifestyles. This may less be the case in the future.

6) Satisfactory *new alpine living models* that fully make use of the potentialities of the territory will probably require a smart combination of urban and rural elements: with telecommunications, flexible working times, rapid transport and a still increasing appreciation of calm and natural environment in contrast to urban life, important elements are in place. The widespread suburbanisation of the Alpine valleys is an unsatisfactory expression of endeavours in this direction.

7) Despite all difficulties, most parts of the Alps have been able to considerably take *advantage of the era of industrialisation*. Generally poor and peripheral at the middle of the nineteenth century, today they are among the richest regions in Europe. The level of education, the infrastructure, the quality of life in large parts of the Alps, and worldwide connections are in fact a rather good basis for searching new solutions. However, disparities within the Alps are severely growing. How societies will deal with the less favoured parts of Alps will be observed with attention by all rural areas in Europe and beyond.

The consequence of this historical overview and these last starting points for a new phase of development show that today the main key for finding answers to the challenges is a cultural one: Will the Alpine population and the political actors concerned with the Alpine Space be able to take advantage of the new opportunities and to reinvent the role of the Alps in the new European context? Will they be willing and able to overcome old images and divisions in order to cooperate for a new Alpine culture?

New actors in the Alps: fifteen years alpine Convention

THE ORIGINS OF THE CONVENTION

The present efforts for cooperation in the Alps have their origins in the fifties of the last century. The International Commission for the Protection of the Alps (CIPRA, founded in 1952) is mainly concerned by nature protection in the tradition of an external romantic perception of the Alps. Twenty years later, the foundation of Arge Alp, an association of

Regions in the centre of the Alps, was more motivated by regional development concerns and peaceful international cooperation. Sister organisations in the east (Arge Alpen Adria) and in the west of the Alps (Cotrao) were established in the following years. Since the seventies, also several alpine-wide grass-roots initiatives emphasised the existence of common alpine interests and an alpine culture.

The conditions around 1990 were exceptionally favourable for this undertaking: The fall of the iron curtain had created a considerable openness for cooperation, the EU was functioning rather well, environmental concerns were among the top issues on the political agenda, the integrated approach of sustainable development was emerging and the romantic image and symbolic importance of the Alps was probably at its peak. Consequently, the frame convention was negotiated in a very short period of time and became an ambitious document calling for the subsequent elaboration of a wide range of protocols in a spirit of integrated sustainable development. Despite this broad approach, the ministers of the environment remained responsible for this treaty representing their countries in the highest decision making body.

THE ALPINE CONVENTION TODAY

Today, fifteen years later, the situation has changed. The enthusiasm for European cooperation has diminished, especially since the European Constitution has been refused in public votes in two of the founding countries of the EU. Unemployment has increased; economic growth is slow. The drawbacks of a globalising economy and poor public discussion of the last EU enlargement have given rise to national protectionism. Environmental issues are important across all sectors, but not at the top of the agenda. Environmental ministers have lost influence in their governments.

In the Alps, many have been disappointed by the development of the Alpine Convention. The Contracting Parties concentrated on negotiating a series of eight implementation protocols¹. Eleven years after the signature of the frame convention, finally there was some visible dynamics: In 2002 the protocols became effective in three of eight countries and it was decided to establish a Permanent Secretariat.

An important step towards a better visibility of the Alpine convention and more constructive targeted action was the adoption of Multi-Annual working Programme in 2004. It focuses on four key issues:

- Mobility, Accessibility, Transit.
- Society, Culture, Identity.
- Tourism, Leisure, Sports.
- Nature, Agriculture and Forestry, Landscape.

All key issues cover the environmental, the economic and the socio-cultural dimension of sustainable development and all of them concern several protocols of the Alpine

1 • In 2004 and 2005 two more countries enacted the protocols and the small Secretariat slowly became operational, however still hindered by unresolved institutional conflicts.

Convention. The implementation of the Multi-Annual Programme occurs through multilateral projects of the Contracting Parties (e.g. concerning cross-border biodiversity corridors or partnerships with other mountain areas), activities of the Working Groups (e.g. the Working Group on Transport) and the activities of the Permanent Secretariat. Especially for the wide range of activities of the Secretariat (with the three functions « informing and communicating », « observing and understanding » and « exchanging experiences ») intensive and well-structured cooperation with networks and partners is considered to be essential.

A variety of alpine and international organisations have been officially recognised as observers in the Commissions and Working groups of the Alpine Convention. Three networks with particular links to the Alpine convention should be mentioned here: The network of the protected areas in the Alps (ALPARC) has been functioning for ten years. The network of municipalities « Alliance in the Alps » is federating a small but visible number of local governments actively supporting the objectives of the Alpine convention and developing contacts with networks of municipalities in other mountain ranges. The International Scientific Commission for Alpine Research is the main partner and interface of the Alpine Convention to the Scientific Community.

ACTIVITIES OF OTHER ALPINE-WIDE ACTORS AIMING AT A COMPREHENSIVE DEVELOPMENT

After the signature of the Alpine Convention, ArgeAlp, Arge Alpen-Adria and Cotrao, the associations of Alpine regions mentioned above, have slightly slowed down their once very differentiated and intensive activities on a wide range of subjects.

The CIPRA has continued to be one of the most important networkers and facilitators in the Alpine space.

A relatively new, but most important actor on the Alpine scene is the Interreg programme « Alpine space ». Within very broad thematic orientations the EU has provided funds for alpine-wide cooperation projects. During now two programme periods, the Alpine Space programme has created a series of active networks across the Alps, which have become important for cooperation and experience exchange in a wide range of issues². In the next programme period it will be important to improve the exchange and collaboration between different projects, to systematically develop the experiences in cross-cultural cooperation and to develop more coherent and stable approaches for the dissemination and application of the results. In providing this seed capital for cross-alpine cooperation, the EU has succeeded to generate important bottom-up networks, which may considerably fertilise Alpine development. The success of this approach – remarkable also in comparison to the

2 • Spending 250 million EUR (including national matching funds) for around 60 projects in the programme period 2001-2006, the Alpine space programme is the most important funding source for alpine cooperation. Despite the fact that the programme area covers the whole area of the regions concerned by the Alps, the projects are mainly focusing on the real mountain range.

other cooperation areas – has shown the considerable potential for cooperation in the Alpine space.

By its mere existence, the Alpine convention has provided considerable encouragement and legitimacy to a wide range of alpine-wide activities. The presence of representatives of the Alpine Convention at meetings and conferences, the re-stating of shared objectives has a symbolic value that many are underestimating. However, actual coordination and cooperation between the different actors have not yet been very intensive until now.

Why should others care about the Alps?

THE CROSS-CUTTING CHALLENGES

A series of basic challenges are common to most parts of the Alps and need urgent answers that might require coordinated and cooperative action:

- *Climate change*: The Alps are among the first biogeographic regions in Europe to be hit by the consequences. Considerable changes in the conditions for agriculture, tourism and land-use have to be anticipated.
- *Structural change*: Alpine economies are experiencing deep transformations. However, crisis patterns and reactions differ considerably across the Alpine bow. Alpine cultural landscapes, which are considered to be an important European heritage, are disappearing. European structural policies have not yet formulated a specific policy for mountains or the Alps.
- *Cultural change*: Alpine societies are also experiencing deep transformations. The conflict between traditional rural and imported urban values often hinders innovative approaches. New Alpine lifestyles are emerging but have not yet led to stable cultural patterns.
- *Cuts in public spending*: Cutting subsidies for rural and disadvantaged areas is no taboo anymore. Preservation of traditional structures through public funds is increasingly questioned. The economic pressure on peripheral areas is increasing.

THE NATIONAL STATES

The Alpine countries have joined in the Alpine Convention because they are convinced that for a coherent sustainable development of this space international cooperation is essential. Not only by signing the Alpine Convention, but also in many other occasions, the Alpine states have stated the outstanding importance of the Alps as European cultural and natural heritage of high symbolic value for European history and civilisation. And they agree that this heritage can only be protected by further developing sustainable ways of living in this territory. However, the role of the Alps in the eight countries that own parts of this mountain range differs considerably: by size, by population, by share of the national territory, by the role in national history and by its symbolic meaning. However, looking at the territories from distant capitals of large countries, the usefulness of active direct cooperation is not always evident. Therefore, when it comes to details such as transit traffic, cross-border public transport, rules for ski resorts or joint requests concerning EU structural policies, national representatives from the various capitals may have different priorities.

THE REGIONS

Since the seventies, the Alpine regions have developed common structures. In recent years these have been further developed in order to be present also on the European level. At difference to quite a number of national states, the regions in the Alpine Space are mostly historical structures, which have been there since many centuries. They have a detailed knowledge of the local conditions and sometimes also a good memory for old rivalries. Sectoral policies are less separated at the regional level; an integrated territorial approach is prevailing. Also at the regional level there are important differences between regions that are mainly situated within the mountains, and those which have their main population and economic activities outside. Lyon, Turin, Milan, Venice, Munich, are all capitals of « alpine regions ». However, with few exceptions, the Alps are playing a more important role in the policies of these regions than in the respective national states. Contacts with their immediate neighbours, also across borders, have become routine for the regional governments. But international policy is relatively new for most of them and their resources are limited. Alpine-wide cooperation is in competition with prestigious activities at the European level.

In general, the symbolic importance of the Alps for the single regions is even higher than for the national states, the mountains are intrinsically linked to personal, family and local histories. In most alpine countries the regions are directly responsible for most of the policies that are important for Alpine development such as territorial planning, cultural affairs, parts of education, local infrastructure, health infrastructure etc. However, the profound structural and cultural problems, which may lead to the further abandonment of large parts of the Alpine territory, cannot be solved by the single regions alone. Cooperation between the regions and with the national and European levels is increasingly requested by the regional governments. Moreover, European enlargement and the recent acceleration of globalisation have shown to many regions that it is time to overcome old rivalries and to join forces for gaining attention on the more demanding new stages of policy-making. Many of the member states of the Alpine convention have integrated regional representatives in their national delegations. However, this cannot replace direct interregional cooperation and the joint formulation of regional interests vis-à-vis to the national and European levels. How far such a cross-alpine regional cooperation could develop is an open question – regional politics are still strongly conditioned by the debates in the national contexts, alpine-wide media and an alpine-wide public discussion are widely missing. This may change with the strong increase in cross-border commuting and trade and the construction of high-speed links between the regional capitals on the northern and the southern side of the Alps.

THE EUROPEAN UNION

After the EU enlargement, regions need to have good reasons for getting attention and public funding through the structural funds. Overall, the Alpine regions cannot be considered as poor in the EU context. And they have a long experience in cross-border and interregional cooperation. Why should the EU then spend money for an interregional cooperation programme here? We think there are four good reasons:

- *A unique cultural landscape:* The Alpine cultural landscape is a striking example for the interdependency of human activities and nature, which was important in the development of the concept of sustainable development. Moreover, the Alps can be considered as an important biodiversity resource for the future of Europe.

- *A unique crossroad of European Cultures:* Four important European cultures are meeting in a small area. Especially in the Alpine cities there is a long tradition of intercultural exchange and cooperation. This know-how of intercultural cooperation has already proved to be useful for the European cooperation process as a whole.

- *A unique geographical position:* The Alps have a key position in the geography of Europe. They are an important obstacle in cross-European transport – with European integration the importance of Alpine transport corridors is growing. Moreover, the Alps are surrounded by large metropolitan areas in six countries for which they are vital as recreation area and as source of water and electricity.

- *A unique development workshop for European cooperation:* The most important reason may be that with the challenges outlined above and with their special role in Europe, the Alps can be considered as a unique development workshop for European cooperation. The following issues seem particularly interesting in such a perspective:

- How to deal with climatic change?
- Declining mountain agriculture and rural ways of life.
- Mobility and Accessibility in peripheral areas.
- Intercultural Cooperation in general.

Looking ahead: the challenges for alpine co-operation

HOW WILL ALPINE COOPERATION LOOK LIKE IN 15 YEARS?

The discrepancy between the far-reaching objectives stated in the Alpine Convention and the actual financial, human and political means at disposal for reaching them, increasingly irritates the public and professional observers. While structural change on the Alpine territory is accelerating, while new challenges from climate change and globalisation have emerged and already become urging, while the European Union is enlarging and developing new legislation, while the Interreg programme has succeeded in creating considerable cooperation networks, the Contracting Parties of the Alpine Convention are still struggling with the ratification of protocols in some countries, with the establishment of a fully functioning Secretariat including the creation of an observatory of developments in the Alps.

Certainly, important progress has been made in the last fifteen and especially the last three years. But in a historical perspective may be too slow compared to the challenges and the accelerated change of the frame conditions. Looking ahead fifteen years can be helpful to take a step back from the struggle with the immediate obstacles and to look at the fundamental problems of Alpine cooperation.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT

The discussion on Sustainable Development since Rio (one year after the signature of the Alpine Convention) has shown that not only the development objectives but also the development process has to follow basic principles. Essentially, the Alpine Convention has been constructed in a rather static perspective: big efforts have been made to negotiate an impressive convolute of legal texts containing obligations and objectives, which then had to pass all national parliaments. Implementing these rules on the national level has been the major concern of many promoters. How to evolve legislation, how to exchange experiences, how to develop innovative approaches, how to encourage cooperation and initiatives at all levels has been less a concern? Today, most of the persons involved recognise that a Sustainable Development of the Alps needs more to organise a collective learning process than the implementation of strict rules. However, the established mechanisms are not yet appropriate to this widened task.

In the discussion on Sustainable Regional Development, four systemic principles have proved to be useful for guiding the organisation of development processes: diversity, subsidiarity, networking and participation. Also in our context, these concepts can give very pertinent indications:

- Diversity could mean to pay more attention to the different structures and conditions in the different parts of the Alps. Political decision makers at all levels need more knowledge about the different structures in order to better understand the argumentation and the interests of their partners from other regions and countries and in order to be able to make full use of experiences made in other contexts. Comparative analyses and overviews across the Alps are largely missing.
- The concept of Subsidiarity could indicate the way for a considerable strengthening of the Alpine learning process: in order to become more effective it seems essential that the Alpine Convention cooperates much more closely with the European and the regional level. A much more stronger cooperation with the Interreg programme and an intensive dialogue with a coordination of the Alpine regions could even produce important short term results. The Permanent Secretariat needs to develop appropriate capacities for maintaining this cooperation.
- The notion of Networking is already well established in the Alpine Convention. However, the resources are missing for meeting the demand. A close cooperation with the Interreg programme could help to make use of the considerable potential of the Alpine Convention in this context at all levels.
- The principle of participation would require a visible presence of the Alpine Convention and of Alpine cooperation issues in the public debate. The cooperation with a wide variety of networks and NGOs as well as upgraded own resources will be essential in this respect. It must be emphasised that this cannot remain a one-way communication: the Alpine Convention and especially its representatives in the distant capitals need feedback mechanisms.

THE ALPS – A EUROPEAN LABORATORY FOR INTERCULTURAL COOPERATION?

We have seen that the question of how the Alpine Space will evolve is mainly a cultural one. Overall change is accelerating and large parts of European societies fear to loose security and orientation. Alpine societies have always been rather conservative and relying on themselves, but in order to preserve and develop their specific heritage in a rapidly changing environment, they will have to be very innovative and learn to cooperate more intensively. It is an open question whether they will succeed in time.

All political levels agree on the objective of a careful sustainable development of this highly symbolical and much appreciated space in the heart of Europe. But there are no ready solutions, and appropriate models are still to be found. Joint efforts for a collective learning process involving all levels and making use of a wide variety of experiences could take advantage of a series of valuable starting points for creating a new inter-cultural development model, which could be of interest well beyond the borders of the Alps. Otherwise it seems likely that the Alpine space will experience a considerable loss of importance and attractiveness in the next fifteen years. The Alpine Convention, essentially an organisation of the national governments, may play a central role in this process – provided, above all, that it will be able to connect and to cooperate more intensively with the regional and the European level and to really get in touch with the concerns of a broader public.

References

- BÄTZING W., 2003 (traduction française 2005). – *Die Alpen*. C. H. Beck, München.
- BÄTZING W., ROUGIER H., 2005. – *Les Alpes*. LEP, Le Mont-sur-Lausanne.
- BÄTZING W., MESSERLI B., SCHEURER TH., 2004. – « La Convention alpine, entre législation internationale et mise en œuvre fédéraliste : obstacles et perspectives ». *Revue de Géographie Alpine*, n° 4.
- DIENER R., HERZOG J., MEILI M., DE MEURON P., SCHMID CH., 2005. – *Die Schweiz. Ein städtebauliches Projekt*. Birkhäuser, Basel.
- HEY CH., SCHLEICHER-TAPPESE R., 1998. – *Nachhaltigkeit trotz Globalisierung*. Springer, Berlin.
- LUGER K., REST F. (ED.), 2002. – *Der Alpentourismus*. StudienVerlag, Innsbruck.
- MATTHIEU J., 1998. – *Geschichte der Alpen 1500-1900*. Böhlau, Wien.
- MATTHIEU J., BOSCANI LEONI S. (ED.), 2005. – *Die Alpen! Les Alpes!* Peter Lang, Bern.
- PFEFFERKORN W., EGLI H.-R., MASSARUTTO A. (ED.), 2005. – *Regional Development and Cultural Landscape Change in the Alps*. Geographica Bernensia, Bern.

THE ROLE OF ALPS IN AN INTEGRATING EUROPE

SCHLEICHER-TAPPESER R., 2005. – « The future of the INTERREG Alpine Space Programme – Considerations from the Alpine Convention perspective ». In *Maintaining quality of life and economic competitiveness in the rural Alpine Areas and their centres*. ÖROK, Vienna.

SCHLEICHER-TAPPESER R., STRATI F., 2004. – « Structural Funds and Sustainable Development – The SQM Approach ». *Innovation, The European Journal of Social Sciences*, vol. 17, n° 1, pp. 75-94.

VAROTTO M., 2004. – « Montagna senza abitanti, abitanti senza montagna: le recenti tendenze demografiche e insediative nell'arco alpino italiano (1991-2001). » In Cason Angelini E., Giulietti S., Ruffini F. (ed.), *Il privilegio delle Alpi: moltitudine di popoli, culture e passaggi*. Accademia Europea, Bolzano.

YEAN (ED.), 2005. – *TirolCITY. New Urbanity in the Alps/Neue Urbanität in den Alpen. Dt./engl.* Folio, Wien.