

## ***L'espace transfrontalier franco-italo-monégasque proposition d'une méthode de diagnostic spatial territorial***

### **2.1. La démarche de diagnostic spatial transfrontalier**

Toute problématique d'aménagement cherche à définir le fonctionnement d'un espace pour le rendre plus efficient. Dans ce cadre, la démarche de diagnostic spatial est essentielle, parce qu'elle se situe en amont du travail. Elle a pour objectif de déterminer l'organisation d'un territoire, ses spécificités, ses atouts et ses contraintes. Ainsi, doivent être prises en compte toutes les caractéristiques du territoire : sa structure politique, ses traits démographiques, ses disparités spatiales, son histoire, sa géographie... et éventuellement le rôle que peut constituer la frontière. Si la méthodologie du diagnostic spatial est largement connue aujourd'hui (CERTU, 2003), et ses étapes de réalisation sont bien déterminées, il n'en reste pas moins qu'un diagnostic spatial qui intègre la présence d'une frontière est encore difficile à appréhender parce que les clés de lecture d'un tel travail ne sont pas encore clairement établies. C'est pourquoi, l'objectif de cette section est de montrer ce que la frontière amène comme particularités dans une démarche d'analyse territoriale. Différentes méthodes de diagnostics territoriaux seront ici présentées, en insistant sur les éléments de différenciation entraînés par les contextes non-frontaliers, frontaliers ou transfrontaliers. C'est cette comparaison qui nous permettra d'établir les meilleures prises en compte et compréhensions des effets de la frontière dans l'espace.

#### ***2.1.1. Saisir les enjeux d'un espace***

Le but de tout diagnostic est de disposer de connaissances et de compréhensions du fonctionnement actuel d'un territoire, de déceler les véritables enjeux qui vont permettre d'envisager son futur, dans une démarche de prospective. Tout diagnostic spatial vise ainsi à déterminer l'organisation du territoire, en tenant compte de son fonctionnement à différentes échelles et à différentes époques, et des interactions spatiales et sociales qui le caractérisent, afin de faire des propositions d'aménagement ou de porter à connaissance publique un état des lieux.

Pour ce faire, la démarche de diagnostic d'un espace non spécifiquement frontalier peut se réaliser en plusieurs étapes. Au préalable, la mise en relation des répartitions des thématiques majeures du territoire (démographie, économie, transport, environnement, etc.) permet de comprendre les interactions entre l'espace et la société dans ces lieux (Brunet, 2001). L'analyse aboutit à une typologie régionale de l'espace qui insiste, d'une part, sur les relations entre les phénomènes et, d'autre part, sur les éléments structurants du territoire (infrastructure de transport, structure du relief, dominante spatiale, liens avec l'extérieur, etc.) qui vont déterminer ses caractéristiques et son évolution. Ensuite, sont exposés les atouts et les faiblesses du territoire pour évaluer les futurs possibles et les besoins du territoire à différents pas de temps. On détecte ainsi les thématiques qui font enjeux dans le territoire,

c'est-à-dire celles qui le fondent, assurent son devenir et qui nécessitent l'attention des aménageurs et des scientifiques, mais aussi les territoires à enjeux, c'est-à-dire ceux qui cristallisent les possibilités de développement ou au contraire de difficultés (Préfecture des Alpes-Maritimes, 2003). Par exemple, les diagnostics de population-logement-tourisme établis sur les différents quartiers de Nice (UMR ESPACE, 2004) ont permis de démontrer que les problématiques du logement et des transports pouvaient être considérées comme des thématiques à enjeux forts, notamment pour les territoires en périphérie de la ville (espaces collinaires ou plaine du Var). Enfin, la dernière étape consiste à prendre en compte les stratégies et les actions des différents acteurs et gestionnaires du territoire. On se positionne ici clairement dans une analyse de la gouvernance territoriale (Pasquier *et al*, 2007). Cette étape finale est essentielle du fait que ce sont les acteurs qui façonnent pour une large part les territoires, mais aussi parce que le diagnostic est un outil opérationnel de débat et de concertation entre les acteurs (CERTU, 2001). Tout bien considéré, la démarche d'un diagnostic spatial telle qu'elle est présentée ici peut paraître très simple, mais elle a l'avantage de mettre en valeur le fonctionnement d'un espace et ses spécificités. Le travail se complexifie si l'on choisit d'appréhender un territoire frontalier.

### ***2.1.2. Les incidences d'une frontière dans un diagnostic territorial***

#### **2.1.2.1. Frontalier et transfrontalier : les éléments de différenciation**

Considérer qu'un espace est frontalier ou transfrontalier signifie l'inscrire dans des spécificités ou des évolutions différentes. Ces deux notions sont en effet distinctes, et elles pourraient même former une sorte de continuum dans l'action dynamique d'une frontière dans l'espace. Elles trouvent racine commune dans le mot « frontière » dont le radical est « front », ce qui fait référence à une limite et/ou à une discontinuité induisant la différenciation géographique entre deux territoires (Guichonnet, Raffestin, 1974). À la frontière ou dans ses environs, interviennent ainsi des processus d'opposition entre les territoires, mais aussi de complémentarités et de relations entre les lieux.

Lorsque le géographe ou l'aménageur qualifie un espace de frontalier, il insiste sur le fait que la frontière est un élément linéaire qui produit souvent de l'hétérogénéisation spatiale. On considère donc que la frontière a un impact très restreint d'un point de vue spatial : l'influence de cet objet se réduit à ses espaces environnants proches<sup>15</sup>. (Groupe frontière, 2004). Le géographe analyse ici la frontière comme une limite politique, qui traduit un rapport de force à un moment donné, mais qui catalyse aussi d'autres différences, d'autres variations ou parfois même des ressemblances dans l'espace. La cohésion territoriale est donc longue à se mettre en place dans un espace frontalier : de part et d'autre de la frontière, se construisent des espaces aux fonctionnements institutionnels, juridiques, culturels, économiques non

---

<sup>15</sup> En effet, au de là d'une certaine distance à la frontière, il devient moins aisé d'attribuer les changements qui surviennent dans le territoire à la seule présence de la frontière. Les simulations qui seront effectuées dans la troisième partie de cette recherche montrent que d'autres facteurs que la frontière (la structure physique du territoire par exemple) ou encore la capacité financière des états (les possibilités de chaque commune de pouvoir investir dans le développement urbain par exemple) déterminent le plus l'organisation des espaces frontaliers.

similaires, même si des relations existent entre les lieux et les sociétés (Guichonnet, Raffestin, 1974 ; Renard, 1997 ; Dupont *et al.*, 2006 ; Chery, 1997, Moine, 2003, 2006 ; De Ruffray, 2004, Hamez, 2006 ; De Ruffray et Hamez, 2009 ; etc.).

Un espace transfrontalier est à considérer sous une autre acception. Ici, la frontière est au cœur de la construction et du fonctionnement du système territorial (Amilhat-Szary & Fourny, 2006). L'espace transfrontalier est ainsi une zone qui inclut les influences de la frontière sur des espaces environnants conçus de manière large. On assiste à une véritable intégration spatiale de part et d'autre de la frontière (Gay, 1995 ; Wackermann, 1986) : les processus d'homogénéisation sont dominants ; les échanges, les flux, les interactions et les éléments de coopération sont fondamentaux (Casteigts, 2003). D'ailleurs, la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) traduit bien cet aspect en précisant qu'un territoire transfrontalier est un *espace de projet délimité supposant une volonté forte d'acquiescer un destin commun* (MOT, 2007b). La frontière devient alors ressource et support de développement et d'unité.

Enfin, au cours du temps, l'espace frontalier se transforme bien souvent en espace transfrontalier, dans une logique de cohésion territoriale. L'importance du facteur temps est mise en exergue à travers l'exemple du Jura Horloger où, Alexandre Moine (Moine, 2003) a démontré comment la frontière franco-suisse a généré tantôt de la complémentarité spatiale (migrations et diffusions de savoir-faire), tantôt de la concurrence spatiale (spécialisation, dissymétries de développement, gradient). Selon lui, les structures et les dynamiques de cet espace sont fondées sur la présence de la frontière qui favorise flux, échanges et intégration. Ainsi, ce système spatial transfrontalier s'est construit sur la base d'une activité économique, qui cimente au fil de l'histoire les espaces environnants la frontière. Ici comme ailleurs (Leloup et Moyart, 2006 ; Tardy, 1997), le temps, conjugué au jeu des acteurs, transforme la zone frontalière existante pour progressivement faire émerger un territoire nouveau, constitué d'unité et de projets communs : le transfrontalier.

#### **2.1.2.2. Effets de frontières et diagnostic territorial**

La prise en compte de la frontière dans un diagnostic territorial ne change pas radicalement la démarche d'analyse de l'espace. Il s'agit de saisir l'organisation du territoire en insistant plus sur l'objet frontière et ses possibles incidences dans l'espace. Pour ce faire, deux éléments sont à mettre en valeur. Premièrement, il est nécessaire de distinguer *le territoire institutionnel*, qui puise sa légitimité dans des limites administratives et politiques strictement définies, du *territoire fonctionnel*, centré au plus près des activités humaines, économiques et sociales, voire des représentations spatiales. En effet, dans le cas d'un espace frontalier ou transfrontalier, le territoire institutionnel ne présente pas les mêmes limites que le territoire fonctionnel auquel les habitants adhèrent. Ainsi, malgré une trame politico-administrative qui oppose les territoires nationaux français et italiens, un espace transfrontalier fonctionnel s'est mis progressivement en place, en tant qu'espace quotidien de

certaines connaissances et pratiques. Deuxièmement, et plus largement, la démarche d'un diagnostic territorial transfrontalier doit appliquer un principe comparatif en s'interrogeant sur ce qui se passe de part et d'autre de la frontière, et une investigation sur la cohérence des territoires en se penchant sur les éléments d'interactions entre les espaces frontaliers. Ainsi, on examinera dans un premier temps les pôles et les gradients qui structurent chacun des espaces ; mais on s'intéressera ensuite et surtout à la cohérence et à l'homogénéité des territoires frontaliers, à leurs niveaux d'intégration et de complémentarité, et aux enjeux transversaux qui les dominent.

La compréhension du territoire fonctionnel est donc un premier élément important du diagnostic territorial transfrontalier. Elle vise à saisir l'organisation et le fonctionnement de l'espace, à partir des effets et des non-effets de la frontière, en se basant sur un espace large. Elle passe d'abord par l'analyse comparative entre espaces frontaliers, à propos de problématiques où la frontière peut jouer un rôle de différentiel (activités économiques, niveaux de salaire, prix du foncier et de l'immobilier, etc.). Il s'agit de se centrer sur les inégalités et les complémentarités de part et d'autre de la frontière, voire même sur les rapports de force territoriaux qui en découlent. Ensuite, la fonction de passage de la frontière amène à analyser les caractéristiques majeures des flux de toutes sortes (migratoires, financiers, de marchandises, etc.) (Soutif, 1997 ; Perez, 1999 ; Fusco, 2004), le rôle qu'y tiennent les infrastructures de transports, et les processus d'intégration transfrontalière qui sont créés. Plus largement, on insiste sur tous les éléments susceptibles de fonder la coopération et la cohérence de l'espace transfrontalier (identités ou histoires communes, ressemblance paysagère, etc.). Enfin, la pleine maîtrise du territoire fonctionnel se traduit par la mise en valeur des enjeux de l'espace transfrontalier, en tant que forces et faiblesses du territoire, et en tant que facteurs de décisions d'aménagement du territoire. On peut aisément observer que la recherche du territoire fonctionnel conduit à saisir les effets et les non-effets de la frontière, en se basant sur un espace large.

L'analyse du territoire institutionnel constitue le second aspect de la mise en place du diagnostic territorial transfrontalier. Elle se base sur les fonctionnements administratifs et politiques de l'espace et ses conséquences sur la gestion du territoire. Tout d'abord, il s'agit de saisir les différences entre les espaces frontaliers en termes d'aménagement territorial, en considérant les pratiques concrètes et la philosophie plus générale. Ainsi, on peut s'interroger sur les diversités de législation, de zonages d'aménagement, d'instruments opérationnels, d'acteurs, de rapports de pouvoir, de participations citoyennes, etc., qui s'expriment de part et d'autre de la frontière. Ces éléments sont essentiels pour comprendre les enjeux de la gouvernance transfrontalière, parce qu'ils renvoient à la question des différences culturelles d'aménagement, à savoir aux hétérogénéités des processus décisionnels et du système d'acteurs qui façonnent les lieux (Moine, 2006), et donc à la capacité des acteurs et des territoires à créer des stratégies d'aménagement communes ou contradictoires (Bassand *et al.*,

1997). Ensuite, l'objectif est de recenser les coopérations transfrontalières existantes, souvent institutionnalisées : échanges universitaires, équipements communs, lignes de transport transfrontalier, circuits touristiques autour de la frontière, exonération de taxes économiques, etc. En effet, à travers ces projets communs, les acteurs et les gestionnaires affichent leur détermination à créer, à s'approprier et à mettre en cohésion « leur » territoire transfrontalier. Au-delà des différences d'aménagement de part et d'autre de la frontière, le niveau de coopération entre territoires est donc un indicateur majeur d'évaluation de la volonté d'intégrer et/ou de construire un ensemble homogène dynamique régulé par des différences. La compréhension de ces actions de collaboration met aussi en évidence les difficultés et les limites des différents processus visant à créer un espace transfrontalier cohérent. Enfin, la particularité du territoire institutionnel transfrontalier oblige à analyser l'articulation entre les différents niveaux de politiques d'aménagement. En effet, la gouvernance transfrontalière est ici complexe parce qu'il s'agit de construire des stratégies communes à partir de politiques locales différentes, qui s'inscrivent elles-mêmes dans des objectifs nationaux distincts.

La démarche de diagnostic territorial transfrontalier intègre donc les multiples aspects des structures et des dynamiques des territoires, ainsi que leurs différentes échelles. Elle doit aboutir à une délimitation précise de l'espace transfrontalier, c'est-à-dire celui qui est concerné par les « effets frontières » et dont l'intégration spatiale est liée à la frontière. L'aire d'étude en début de diagnostic doit donc être la plus large possible pour pouvoir établir toutes les interactions, et se réduit progressivement au fil de l'analyse. On peut également envisager de réaliser un diagnostic territorial de manière plus ciblée, en l'axant sur un projet d'aménagement précis (une infrastructure de transport).

### **2.1.2.3. Le territoire transfrontalier et la LGV : deux interfaces**

Les espaces transfrontaliers appartiennent à la catégorie des interfaces. L'interface est définie en géographie comme *un plan ou une ligne de contact entre deux systèmes ou deux ensembles distincts* par Brunet Ferras et Théry dans le dictionnaire de la Géographie (Brunet *et al.*, 1992) et comme *l'une des interspatialités caractérisée par la mise en contact de deux espaces.* (Levy et Lussault, 2003, cité par Chapelon et Emsellem, (dir.), 2008). Pour le groupe de recherche « Interface » de l'UMR ESPACE « l'interface est un objet géographique qui naît de la discontinuité et/ou est établi sur celle-ci. Elle assure avant tout une fonction de mise en relation de différents systèmes territoriaux et joue un rôle privilégié de régulation. En effet, l'interface est soit un lieu doté de pouvoirs spécifiques de régulation, soit la conséquence de régulations exercées par les centres des systèmes territoriaux qu'elle relie. Dans ce dernier cas, elle est un lieu où s'expriment des complémentarités, mais aussi des différences ou des tensions entre des modes de régulation différents » (Chapelon et Emsellem, (dir.), 2008 p, 197).

Les fonctions d'échange et de régulation des interfaces sur lesquelles repose le fonctionnement des interfaces s'établissent dans un enchaînement de processus, marqués par quatre processeurs qui seront mobilisés en totalité ou en partie selon la complexité de l'interface (Chapelon et Emsellem, (dir.), 2008 p, 201).:

- l'*attracteur* qui capte une grande partie des flux entrants et se retrouve, soit dans des points de passage obligés, soit dans des points de passage réputés, soit dans des points de passage dédiés;
- le *sélecteur* qui filtre les flux (entrées supérieures aux sorties) par un système de quotas ou des conditions de visas restrictives.
- l'*adaptateur* qui correspond au système d'inter-relations qui génèrent les transformations nécessaires en vue d'assurer le passage d'un système à un autre
- le *commutateur*, enfin, qui permet de distribuer les flux sortants et offre, dans le cas des réseaux, une meilleure connectivité.

L'originalité de notre sujet et de notre champ d'étude est de mettre en jeu, potentiellement, une double interface, l'espace transfrontalier d'une part, l'infrastructure LGV, d'autre part. Dans ce modèle du fonctionnement systémique des interfaces, l'espace transfrontalier fait office de capteur de flux en provenance de l'espace extérieur, flux de personnes, de marchandises et de capitaux. Il filtre, transforme et oriente les divers échanges qui s'y produisent. Les attracteurs, points de passage obligés sont les gares TGV. De la présence de commutateurs au niveau des gares, dépendent les interconnexions et la ventilation des flux à l'intérieur du territoire.

### ***2.1.3. Diagnostic territorial transfrontalier et projet de territoire : l'exemple d'une infrastructure de transport***

Les projets de territoire dans les espaces transfrontaliers ont des logiques de gestion différentes des territoires non frontaliers du fait de contraintes liées aux dissemblances institutionnelles et juridiques (Reitel, 2006). On comprend ainsi tout l'intérêt du chercheur à intégrer dans son diagnostic territorial transfrontalier un programme particulier d'aménagement du territoire qui affecte les espaces de manière forte et transversale.

Prenons l'exemple d'une infrastructure de transport qui, en traversant les espaces frontaliers, pourrait modifier l'organisation initiale des territoires et des échanges : une autoroute, un train à grande vitesse, une liaison maritime. Comment tenir compte de l'impact de ces actions d'aménagement dans de tels espaces ? Plusieurs thématiques sont alors à traiter. Il faut d'abord s'interroger sur le rôle structurant de cette nouvelle infrastructure dans l'espace : à quels besoins correspond-elle ? Est-elle complémentaire à celles existantes et/ou en projet ? Est-elle facteur d'équilibre par rapport à un mode de transport déjà dominant ? Ou existe-t-il un risque de renforcement d'un déséquilibre déjà en place ? Quels changements vont se produire dans les interactions entre infrastructure de transport et activités

économiques ou traits démographiques ? Ce sont donc des questions de mobilités à différentes échelles, d'intermodalités, et d'accessibilités des territoires qui sont abordées ici (CETE Méditerranée, 2006) Ensuite, on s'intéresse aux cadres d'aménagement de cette infrastructure : quels sont les outils de planification et de contractualisation à différentes échelles (locale, régionale, nationale et européenne) ? Comment s'articulent-ils ? Quels sont les moyens financiers disponibles ? De nouveaux acteurs économiques et politiques interviennent-ils dans ce projet de grande ampleur ? Enfin, il s'agit d'examiner les conflits d'enjeux de territoire qui se manifestent à partir de l'infrastructure. Ils expriment en effet souvent les différentiels et les points communs des territoires transfrontaliers, et sont révélateurs des rapports de force entre les pouvoirs à différents niveaux (local versus européen). Dans ces deux derniers points, l'accent est donc mis sur la gouvernance liée à cette infrastructure de transport transfrontalier.

Dans l'optique des interfaces, la LGV est considérée comme pouvant être une interface dont le rôle de régulation se manifesterait par le captage, le filtrage, la transformation et l'orientation des multiples échanges qui se déroulent sur les espaces frontaliers. Les espaces frontaliers, en devenant interfacés, se transformeraient alors en espace transfrontalier. Les effets territoriaux du fonctionnement de l'interface se traduiraient par l'apparition de nouvelles organisations issues des possibilités offertes par l'interfaçage des territoires....

Le diagnostic spatial est par conséquent un outil opérationnel, de compréhension et de connaissance des territoires d'une part, de débat et de concertation avec les acteurs d'autre part. Il permet de saisir les enjeux des territoires transfrontaliers, et de comprendre comment *l'espace organisé et organisant* peut être aménagé (Brunet, 1980). Soutenue au préalable par un diagnostic spatial, toute démarche de prospective territoriale devient alors réaliste. C'est dans ce contexte de diagnostic spatial transfrontalier avec une infrastructure de transport que se situe le cas franco-italien (Monaco inclus), que nous évoquons dans la section suivante.

## **2.2. La démarche du diagnostic spatial transfrontalier appliquée au cas franco-italo-monégasque**

### ***2.2.1. Difficultés méthodologiques***

La réalisation de cartes est le point central d'une démarche de diagnostic territorial transfrontalier car elle permet l'analyse des répartitions et des différenciations spatiales ainsi que la détection des effets de frontière. Cette démarche est habituelle dans le cadre d'une connaissance pour l'aménagement d'une zone frontalière. Il s'agit alors de collecter des données à partir de sources différentes et sur des territoires institutionnels variés. On se heurte inévitablement à des difficultés d'ordre méthodologique qui limitent la connaissance des

phénomènes. En premier lieu, la question essentielle de l'harmonisation de l'information s'est très vite imposée, autant en ce qui concerne le contenu que l'échelle des données. Ainsi, il n'a pas été possible de représenter au niveau communal les taux de chômage transfrontaliers car si l'information existe du côté français (Département des Alpes-Maritimes), l'information la plus exhaustive et correcte se situe au niveau des provinces dans le cas de l'Italie, et est totalement « confidentielle » au niveau de la principauté de Monaco. De même, la population a été recensée en 1999 en France, en 2001 en Italie et en 2004 à Monaco. La difficulté de l'harmonisation s'est ici posée, mais elle a été résolue dans la mesure où la population est une variable stable et que les années d'étude étaient relativement proches. Par ailleurs, le chercheur est confronté à l'absence ou à l'insuffisance d'informations, concernant les niveaux de salaires ou les prix de l'immobilier, indispensables pour saisir les différentiels spatiaux et comprendre les flux entre les espaces. Le recensement de l'information sur les prix de l'immobilier en Italie est une donnée très difficile à obtenir – seuls quelques grands ordres de grandeurs peuvent être indiqués (Osservatorio immobiliare FIAP, 2007) – la raison en est que ce secteur fonctionne très souvent de manière informelle (il est habituel de payer son loyer en liquide par exemple) ; dans le cas de la France, les données existent mais elles sont difficilement accessibles (achat des bases de données FILOCOM ou PERVAL) ou peu viables (sources municipales des communes) ou encore peu exhaustives (données des agences immobilières). Toutefois, ce problème a été également résolu en représentant certains indicateurs comme par exemple le prix moyen des logements neufs à une date donnée ([www.europamela.eu](http://www.europamela.eu)). De même, les salaires sont connus pour être globalement plus élevés du côté français que du côté italien et les salaires monégasques supérieurs de 15 % aux salaires français, mais il n'a pas été possible d'analyser plus précisément les différentiels spatiaux. En conséquence, le diagnostic territorial a reposé sur les indicateurs démographiques et économiques que nous avons estimés *sûrs* et *stables* et auxquels s'est ajoutée l'analyse du jeu des acteurs dans l'espace transfrontalier.

## **2.2.2. Le territoire fonctionnel de l'aire d'étude**

### **2.2.2.1. Le rôle de l'histoire dans la fondation du territoire transfrontalier**

Du point de vue de sa situation géographique, la zone transfrontalière franco-italo-monégasque, située au cœur de l'Arc Méditerranéen, est un territoire de marge orientale ou occidentale selon que l'on se situe dans le Sud-Est de la France ou en Italie du Nord. La zone franco-italo-monégasque est traversée par des frontières issues de trois Etats (France, Monaco et Italie). Comme ailleurs, les frontières y jouent un rôle de rupture dans l'espace et sont porteuses d'hétérogénéité spatiale par les disparités juridiques, économiques et culturelles qu'elles entraînent (Renard, 1997). Mais, parce que ces discontinuités sont aussi des interfaces (Ferrier, 1984 ; Chapelon et Emsellem (dir.), 2008), elles font de cette région un territoire transfrontalier avec une certaine intégration spatiale de part et d'autre des frontières. En fonction de l'échelle, la discontinuité varie.

Aujourd'hui, trois Etats et leurs niveaux administratifs inférieurs séparent la zone d'étude en question : en France, le département des Alpes-Maritimes ; en Italie, les provinces d'Imperia et de Cuneo ; et la principauté de Monaco. Ces limites politiques ont eu des inscriptions territoriales fluctuantes au rythme des conflits et des accords étatiques qui ont marqué les siècles. Et c'est parce que cette zone frontalière n'existait pas il y a à peine plus d'un siècle, qu'elle peut être qualifiée de transfrontalière.

La frontière franco-italienne s'est progressivement fixée dans l'espace, au fur et à mesure de la construction des Etats, puis des Etats-Nations. Déjà au XVIII<sup>ème</sup> siècle, le Comté de Nice est tantôt sous domination italienne du royaume de Sardaigne, tantôt sous annexion française (1792-1814); au XIX<sup>ème</sup> siècle, la région est restituée à la maison de Savoie. Il faut attendre le Traité de Turin de 1860 pour que Nice et la Savoie soient définitivement rattachées à la France (Ruggiero, 2006). D'autres changements, de plus faible ampleur, se poursuivent au XX<sup>ème</sup> siècle. Lors de la Seconde Guerre Mondiale, une partie des communes françaises de l'arrière-pays ainsi qu'une zone du Massif du Mercantour, sont annexées par l'Italie avant de redevenir françaises à la fin des hostilités. La frontière franco-italienne est modifiée une dernière fois en 1947, lorsque les communes de Tende et de La Brigue votent leur rattachement à la France. De manière similaire, la Principauté de Monaco doit se séparer des communes de Cap d'Ail, La Turbie, Beausoleil, Roquebrune-Cap-Martin et Menton en 1860, quand celles-ci revendiquent leur rattachement à la France.

Au-delà de ces fluctuations frontalières, l'histoire de cet espace est donc marquée par un destin commun encore récent. Ces évolutions historiques constituent des héritages spatiaux et sociaux qui fondent les ressemblances contemporaines, parmi lesquelles les traits identitaires et culturels sont les plus emblématiques. Ainsi, les architectures urbaines, par leurs couleurs, leurs formes, leurs dispositions, sont presque identiques de part et d'autre de la frontière franco-italienne. De même, les aires dialectales franchissent la frontière (cf. l'occitan) et facilitent aujourd'hui des mariages binationaux et des séjours temporaires ou définitifs de l'autre côté de la frontière.

Si la majeure partie des relations transfrontalières s'inscrit à l'intérieur du triangle Nice-San Remo-Cuneo, elles s'étendent également au-delà de cet espace. Aussi, le périmètre de la zone transfrontalière franco-italo-monégasque considérée dans cette étude est-il volontairement large puisque composé du département des Alpes-Maritimes, de la Principauté de Monaco, et des provinces italiennes de Cuneo et d'Imperia. Il cadre avec les textes officiels relatifs à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales<sup>16</sup> (Accord de Rome,

---

<sup>16</sup> Le texte de loi favorise les initiatives des collectivités territoriales visant à développer la coopération transfrontalière. Les collectivités territoriales concernées par cette loi sont : « pour la partie française, la collectivité territoriale de Corse, les régions, les départements, les communes jouxtant la frontière entre les territoires des parties contractantes, les autres communes situées dans les départements frontaliers ainsi que les groupements pouvant être constitués par les collectivités précitées ; pour la partie italienne, les régions, les provinces, les communes, les communautés de montagne, les coopératives communales et provinciales situées, au moins en partie, dans la zone frontalière de vingt-cinq kilomètres à compter de la frontière franco-italienne ».

1993) mais il est plus vaste que celui déterminé par la MOT (MOT, 2007b), centré sur la ville de Menton, car nous estimons que le bassin de vie de Cuneo s'inscrit aussi dans une interrelation avec la Côte d'Azur.

### 2.2.2.2. Le rôle de la géographie et des réseaux physiques dans la symbiose transfrontalière

L'unité du territoire frontalier se fonde aussi sur des similitudes du milieu naturel (Figure 2.1). La spécificité de cet espace transfrontalier est définie par des contraintes naturelles fortes, largement présentes à travers une chaîne de hautes montagnes, terminaison des Alpes, dont les altitudes atteignent plus de 1500 mètres. Quelques cols célèbres assurent le passage entre la France et l'Italie. La plaine littorale, peu évasée et fragmentée, se prolonge de part et d'autre de la frontière, même si, du côté italien, les collines sont très vite présentes dans l'arrière-pays. Cet espace plat, propice à l'occupation humaine, se retrouve largement dans la partie nord de la province de Cuneo. Au sud, la Mer Méditerranée finit de construire l'unité naturelle du territoire. Cette organisation du milieu naturel joue sur la répartition des faits humains. Les principales concentrations urbaines se situent sur la bande littorale, formant une large conurbation urbaine et transfrontalière de Cannes à Imperia, ponctuée par des cités de tailles différentes, et dominée par Nice. Dans la province de Cuneo où les altitudes sont plus modérées, seule la ville de Cuneo se détache d'un semis de villes petites ou moyennes, telles Saluzzo, Bra ou Limone. De même, les infrastructures de transport suivent les grandes structures du relief. Qu'ils soient routiers ou ferroviaires, les principaux modes de transport assurent les liens dans la plaine transfrontalière, et de manière secondaire, dans les grandes vallées. L'axe de la vallée de la Roya-Bevera constitue ainsi un lien historique et naturel entre le Piémont italien et la Côte-d'Azur française.

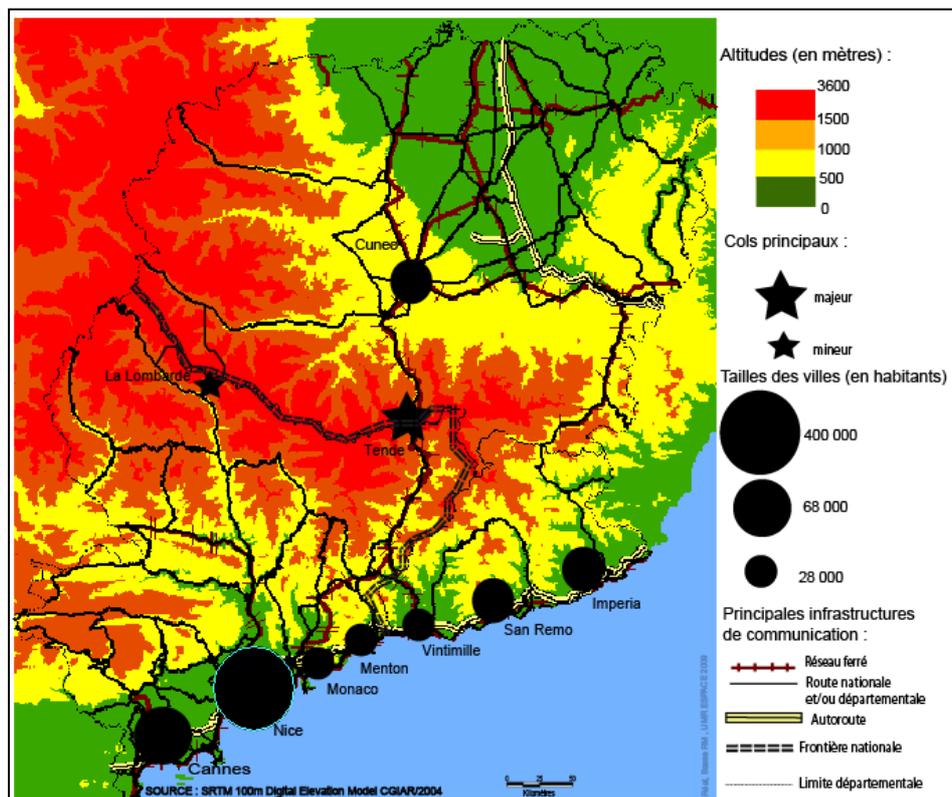


Figure 2.1. : Relief et organisation humaine en 1999

### 2.2.2.3. Appréhender le fonctionnement de l'aire d'étude : une démarche complexe

Le fonctionnement du territoire est tout d'abord appréhendé à partir de plusieurs cartes mettant en évidence l'organisation spatiale et les différentiels existant de part et d'autre de la frontière. Trois grandes zones de peuplement sont nettement visibles sur la figure 3.2. Une première zone qui comprend au Nord-Est la marge méridionale du réseau métropolitain nord-italien polarisé par Turin et dont l'influence atteint Cuneo, et une deuxième zone au sud, l'ensemble polynucléaire littoral, axé sur Nice, Monaco et Vintimille. Entre ces aires urbaines densément peuplées et actives, les arrière-pays français et italien constituent une troisième zone de vide relatif, faiblement peuplée, enclavée, où la disposition du relief représente une contrainte majeure aux communications transversales. Cette organisation spatiale<sup>17</sup> se retrouve aussi dans les répartitions des activités tertiaires et touristiques, où l'opposition transnationale entre les littoraux et les arrière-pays est encore plus forte. Ici, la frontière ne joue donc pas un rôle de rupture spatiale, puisqu'un continuum existe de part et d'autre de la France et de l'Italie : sur ces thématiques, elle constitue potentiellement un facteur de complémentarité. D'ailleurs, la carte du relief et de l'organisation humaine renvoie à ces idées (Figure 2.1). Les réseaux de chemin de fer traversent la frontière tant sur le littoral que dans l'arrière-pays (lignes Nice-Tende-Cuneo et Marseille-Nice-Vintimille), même s'ils sont plus développés dans le nord de notre territoire puisqu'en direction de Turin. Les routes nationales reproduisent ce schéma, avec des liaisons transfrontalières (A8 puis A10 en Italie, RN 49) et des points internationaux de passages obligés que sont Tende et Vintimille (CETE

<sup>17</sup> La structure spatiale étant la même que celle qui apparaît dans la figure 2, nous n'avons pas souhaité multiplier ici les cartes.

Méditerranée, 2004, 2006 ; Institut de la Méditerranée, 2004). Certes, l'offre de transports indique bien des interactions spatiales transfrontalières, mais elle est à relativiser en termes d'efficacité. En effet, il n'existe qu'un aller-retour ferroviaire par jour entre Nice et Cuneo ; et les liaisons ferroviaires quotidiennes restent nettement insuffisantes pour subvenir aux besoins du grand pôle d'emploi que représente Monaco (32 000 résidents français et 4 000 résidents italiens travaillent tous les jours à Monaco) (Direction du budget et du trésor de Monaco, 2005 ; MOT, 2006). Indirectement, la frontière réapparaît ici, aussi bien à travers les flux de travailleurs qui jouent du différentiel frontalier, que dans la faiblesse des infrastructures de transport communes.

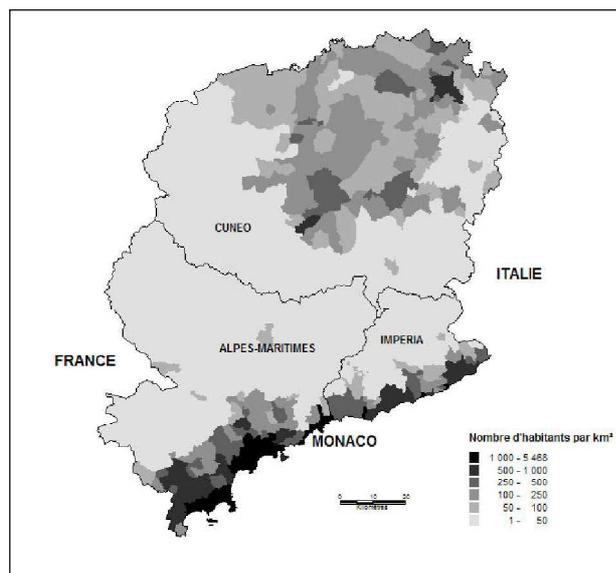


Figure 2.2. :

Densité de population

(Sources : INSEE, 1999 ; ISTAT, 2001)

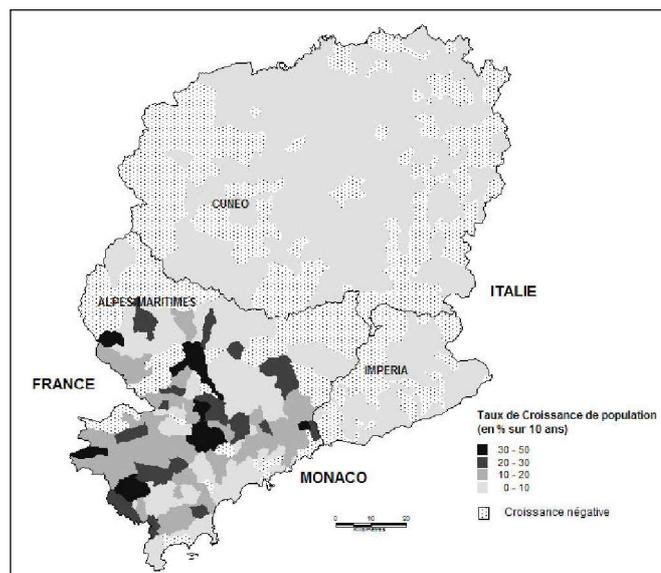


Figure 2.3. :

Dynamiques récentes de population

(Sources : INSEE, 1990-1999 ; ISTAT, 1991-2001)

Une deuxième structure spatiale de base apparaît à propos des répartitions des activités (Figures 2.4. et 2.5.). Les distributions spatiales des actifs occupés dans l'agriculture ou dans l'industrie traduisent ici des histoires et des fonctionnements étatiques différents : la frontière joue alors un rôle d'un vrai marqueur spatial. Ainsi, les territoires italiens, en particulier la province de Cuneo, sont beaucoup plus caractérisés par des traits industriels que l'espace français ; cela traduit l'effet des multiples petites entreprises industrielles dynamiques et spécialisées dans les biens de consommation (automobile à Turin notamment, textile, électronique, machine-outil). De manière similaire, l'activité agricole est beaucoup plus présente en Italie qu'en France : les paysages de serres de la province d'Imperia témoignent de l'importance de la production florale, parfois combinée à des vergers ; sur les versants de la province de Cuneo, se pratique l'élevage que l'on retrouve ponctuellement dans quelques communes des Alpes-Maritimes. Ces cartes attestent donc de différences majeures de part et d'autres de la frontière franco-italienne. Elles renvoient à des fonctionnements économiques

différents, signes d'un positionnement distinct dans la mondialisation (activités tertiaires pour les Alpes-Maritimes versus industrielles et/ou agricoles pour les territoires du Nord de l'Italie). La distribution spatiale des évolutions récentes de population indique les mêmes oppositions nationales franches (Figure 2.3.). Tandis que les deux provinces italiennes de Cuneo et d'Imperia perdent des habitants avec une croissance démographique très faible depuis 1990, la partie française, et plus précisément l'ouest intérieur des Alpes-Maritimes, connaît une dynamique démographique positive. Des ménages plus féconds et l'arrivée de jeunes actifs dans le proche arrière-pays des Alpes-Maritimes traduisent des situations démographiques distinctes au sein des sociétés italiennes et françaises. En ce sens, la frontière sert ici de limite spatiale à des comportements de population ou à des spécialisations économiques, mais elle ne produit pas d'action particulière dans l'espace.

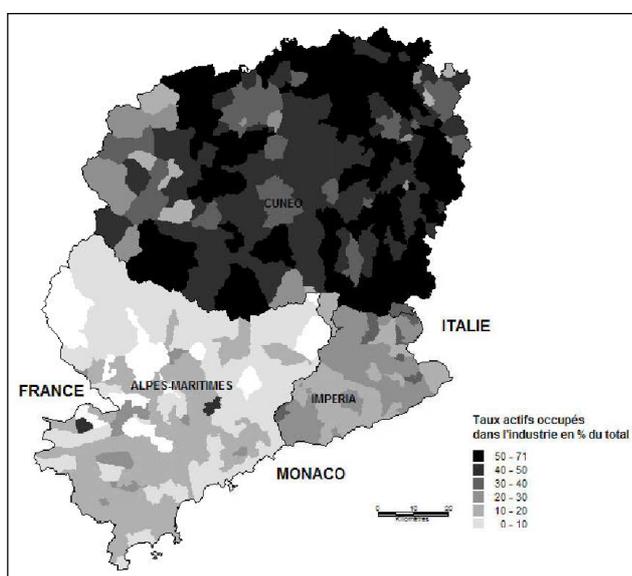


Figure 2.4. :

Actifs dans l'industrie

(Sources : INSEE, 1999 ; ISTAT, 2001)

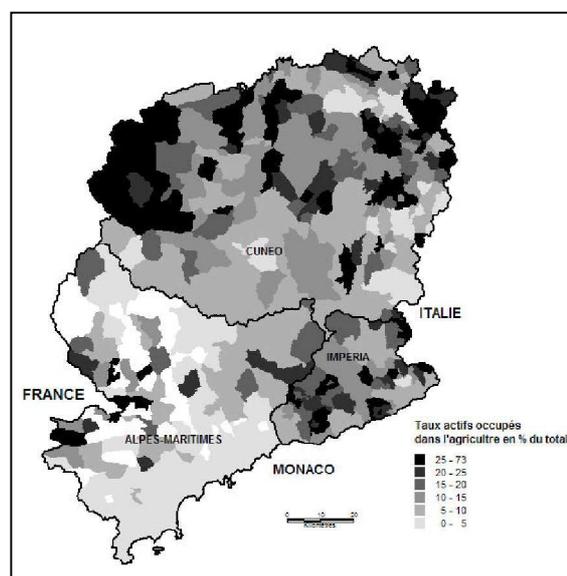


Figure 2.5.:

Actifs dans l'agriculture

(Sources : INSEE, 1999 ; ISTAT, 2001)

En ce qui concerne les prix des logements, la figure 2.6 montre que les prix au m<sup>2</sup> dans les Alpes-Maritimes sont deux ou trois fois supérieurs au prix du m<sup>2</sup> du côté italien (Cuneo et Imperia). En effet si les prix au m<sup>2</sup> dans les Alpes-Maritimes se situent entre 3500 et 6000 euros, à Cuneo, ces prix varient entre 1500 et 2000 euros et sont situés entre 2500 et 3500 euros. Cette carte indique l'existence de disparités spatiales entre la partie française de l'aire d'étude et la partie italienne. Mais, doit-on y voir pour autant un effet frontière ? Difficile d'y apporter un élément de réponse car beaucoup de facteurs peuvent expliquer ce différentiel de prix entre la France et l'Italie, parmi lesquels bien entendu la loi de l'offre et de la demande qui est le plus représentatif.

Mais en plus, dans l'explication de ce différentiel de prix, la pression foncière qui s'exerce sur un territoire est au cœur du processus. Ce processus en lui-même est nourri par d'autres facteurs, parmi lesquels la richesse et l'attractivité des territoires qui dépend fortement de la capacité financière des territoires à investir dans des infrastructures de transport (cf. tableau 2.) (TGV, ports de plaisance, routes, tramways, autoroutes, etc.).



Figure 2.6 : Prix des logements neufs au m<sup>2</sup> dans l'espace transfrontalier franco-italo-monégasque  
(Source : [www.europamela.eu](http://www.europamela.eu))

Tableau 2. : La capacité financière des départements/provinces de l'espace transfrontalier

Fonctionnement	Alpes-Maritimes	Cuneo	Imperia
Actions sociales	483 ,4 millions	4,1 millions	47.285, 17
Fonctionnement administration	326,0 millions	18,0 millions	13,5 millions
Développement des infrastructures	151,9 millions	20,1 millions	16,00 millions
Aménagements (dont infrastructures) /Environnement	323,6 millions	60,9 millions	17, 5 millions
Actions éducatives, sportives et culturelles	146,2 millions	1,9 millions	794.118,68
Istruzione pubblica/déclarations publiques	n.a. (pas disponible)	45,0 millions	6,8 millions
Sviluppo economico/Développement économique	n.a. (pas disponible)	17,0 millions	1,5
Total budget primitif 2009 (dépenses prévues) déclaré par les provinces et département <sup>18</sup>	1.431.100.000 €	140.867.000 €	80 099 487 €
<b>Population totale (hab)</b>	<b>1 073 184</b>	<b>555 300</b>	<b>220 712</b>

(Source : Département des Alpes-Maritimes et les deux Provinces de Cuneo et d'Imperia)<sup>19</sup>

<sup>18</sup> La totalité des dépenses n'est pas détaillée ici. Seules les thématiques majeures sont indiquées.

<sup>19</sup> <http://www.cg06.fr> et <http://www.provincia.cuneo.it>

En effet, le potentiel économique destiné à l'aménagement du département des Alpes-Maritimes (modernisation et ou réalisation d'infrastructures de transport, construction de logement, espaces culturel et/ou de loisir, etc.) est de loin largement supérieur à celle de la province de Cuneo ou encore d'Imperia (sites officiels des communes de Cuneo et d'Imperia). On le voit bien au niveau du tableau 2, où par exemple le budget transport du côté français est de plus de 300 millions d'euros pour 1 million d'habitants, alors que du côté italien, il tourne autour de 20 millions d'euros pour 500 300 habitants pour la province de Cuneo et de 16 millions d'euros pour 220 700 habitants pour la province d'Imperia. A ces facteurs, on peut ajouter, le choix des acteurs à investir dans des logements haut de gamme afin d'attirer une population bien « ciblée » (l'exemple de Monaco et de la Côte d'Azur) peut être une explication des prix élevés des logements. Cependant, le facteur physique ne doit pas pour autant être ignoré dans le cadre de l'explication des prix des logements car, si le territoire est limité en termes de foncier du fait de la présence de montagnes et/ou de la barrière maritime, il lui sera difficile de satisfaire la demande en logement. Par conséquent, le facteur physique au même titre que les facteurs cités précédemment, exerce aussi une pression sur les prix du logement.

#### ■ Les interactions spatiales dans le territoire frontalier

Analyser l'aspect fonctionnel de l'espace transfrontalier franco-italo-monégasque, c'est aussi réfléchir au-delà des structures historiques et géographiques similaires, des disparités spatiales et économiques, parce que cet espace existe aussi et surtout à travers des échanges économiques ou humains qui traduisent les liens étroits entre les espaces et les sociétés. Ainsi, la présence de la population étrangère dans les trois pays de l'Arc Méditerranéen (Italie, France et Espagne) renseigne sur les mobilités des populations, les localisations préférentielles de ces dernières, et par là même, sur le comportement national de chaque population ainsi que sur la spécificité de chaque frontière de l'Arc Méditerranéen (Figure 2.7.) On constate alors que, hors de leur pays, les Italiens et les Espagnols choisissent de résider à proximité de leurs frontières : leur présence diminue avec l'éloignement de la frontière. En revanche, les Français ont un comportement plus dispersé dans l'espace, avec certes, toujours une logique « effet frontière » accompagnée d'une attraction métropolitaine et littorale. Cependant, à la frontière franco-italienne, l'épaisseur spatiale des zones de mobilités est particulière : les Italiens se localisent en nombre dans une large zone autour de la frontière jusqu'à Lyon, témoignant de la vivacité des échanges selon des axes stratégiques (Lyon-Turin, Nice-Imperia-Gênes, etc.). Ici, même si la frontière joue un rôle discriminant pour la localisation des populations étrangères, elle semble être transcendée, tant les mobilités sont fortes et éloignées de la démarcation nationale. Au total, ces différentes cartes sont en mesure de confirmer objectivement l'existence d'un territoire transnational qui se fonde sur l'intensité des relations de chacun des pays de l'Arc Méditerranéen.

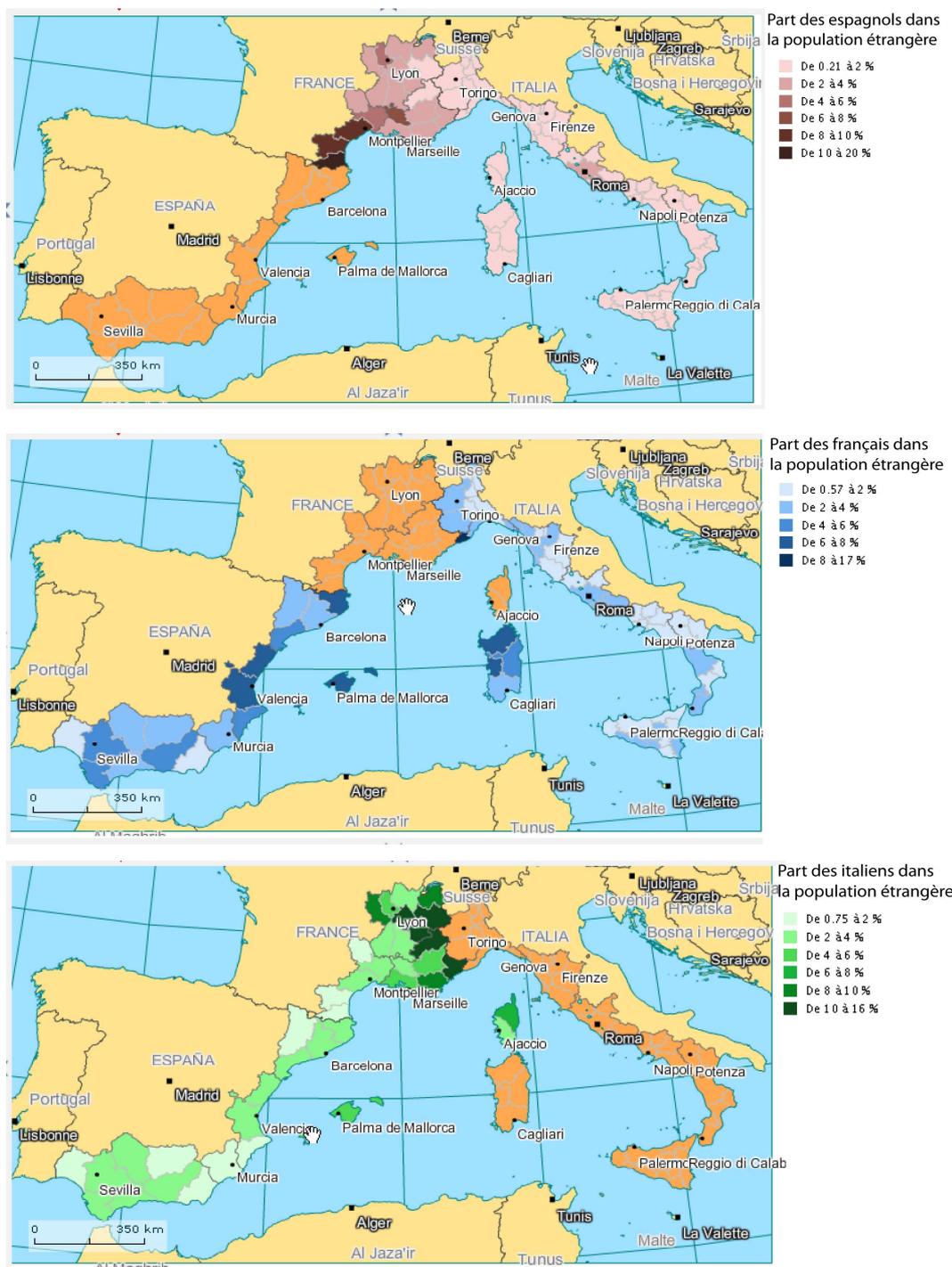


Figure 2.7 : Population étrangère italienne, française et espagnole dans l’Arc Méditerranéen vers 2000  
 (Source : [www.europamela.eu](http://www.europamela.eu))

À ces migrations résidentielles définitives, s’ajoutent d’autres formes de mobilités de population particulièrement soutenues de part et d’autre de la frontière franco-italienne. Que ce soit les flux de loisirs et de tourisme à courtes ou moyennes distances (les Italiens viennent sur la Côte-d’Azur et y achètent souvent des résidences secondaires, les Français aiment l’arrière-pays italien), ou les échanges à but commercial (les marchés de San Remo et de Vintimille sont réputés côté français ; les agriculteurs italiens viennent parfois vendre leurs

produits sur les marchés français), tous témoignent d'un territoire élargi de pratiques communes de part et d'autre de la frontière franco-italienne. Mais ce sont sans doute les mobilités sanitaires qui sont les plus emblématiques de cette zone : de nombreux Italiens viennent se faire soigner en France, du fait de la qualité et du coût des soins français, de la multiplicité des équipements, et des complémentarités de voisinage mises en place (cf. le centre transfrontalier de périnatalité à Menton) (Voiron-Canicio, 2002).

■ La frontière comme ressource économique interne du territoire

En changeant d'échelle d'étude, d'autres formes de mobilité apparaissent en relation avec le rôle dialectique de la frontière dans l'espace, entre continuité urbaine littorale et rupture. Dans la zone franco-italienne, deux fonctionnements urbains peuvent être définis (Figure 2.8). D'une part, une bande littorale transfrontalière apparaît et s'étend jusque dans le proche arrière-pays français. Entre des villes de taille moyenne spécialisées dans les services et le tourisme (Cannes, Antibes, Menton, Vintimille, San Remo et Imperia), se juxtaposent quelques lieux hyperspécialisés (Monaco dans les finances et le tourisme d'affaires, la zone high-tech de Sophia-Antipolis) et la grande métropole aux fonctions tertiaires de haut niveau qu'est Nice. D'autre part, dans la province de Cuneo, la présence urbaine est moindre, avec des villes de taille plus restreinte, et plus dispersées dans l'espace. Mis à part Cuneo qui joue le rôle de pôle local avec des fonctions nettement moins développées que Nice, les cités italiennes sont tantôt spécialisées dans l'industrie (Bra, Saluzzo et Alba, par exemple), tantôt dans les services et le tourisme.

Les différences spatiales de taille et de fonction des villes contribuent à créer des mobilités de travail, qui sont aussi favorisées par le fait que les populations des arrière-pays franco-italiens ne trouvent pas, à proximité de leur domicile, des zones d'activité économique certaine. Ces mobilités indiquent une véritable intégration spatiale transfrontalière, dans laquelle les disparités frontalières sont surtout facteurs de complémentarité, de coopération et d'échanges. Sans doute, l'exemple le plus emblématique de cette problématique concerne la Principauté de Monaco qui est le pôle d'attraction principal des travailleurs français et italiens. Tous les jours, environ 28 000 navetteurs français et 3 500 italiens partent travailler en train vers Monaco (Figure 2.8), pouvant réaliser des trajets de plus d'1 heure et 30 minutes par jour (ADAAM, 2002). Avec ses 40 000 emplois pour 30 000 habitants, et trois fois plus d'emplois que d'actifs, Monaco apparaît aujourd'hui comme le principal employeur de cette région transfrontalière ([www.monaco.gouv.mc](http://www.monaco.gouv.mc)), non seulement grâce à la variété et au niveau des emplois proposés (finance, tourisme de luxe, industrie légère, services), mais surtout grâce aux différentiels de salaires largement en faveur de la Principauté. Les franchissements quotidiens de la frontière se font aussi pour aller travailler soit vers la France soit vers l'Italie, malgré des difficultés ferroviaires importantes (la fréquence des trains ne masque ni leur lenteur ni leur mauvaise répartition journalière). D'autres échanges, beaucoup plus faibles, se réalisent au niveau de l'axe de la vallée de la Roya-Bevera.

L'organisation de l'espace et l'intensité des échanges de toutes natures démontrent bien l'existence d'un territoire transfrontalier franco-italo-monégasque, véritable espace de vie commun, dans lequel la frontière est non seulement un facteur d'unité, mais aussi un levier du développement territorial. Mais sur d'autres aspects, la frontière y est aussi porteuse de dysfonctionnement.

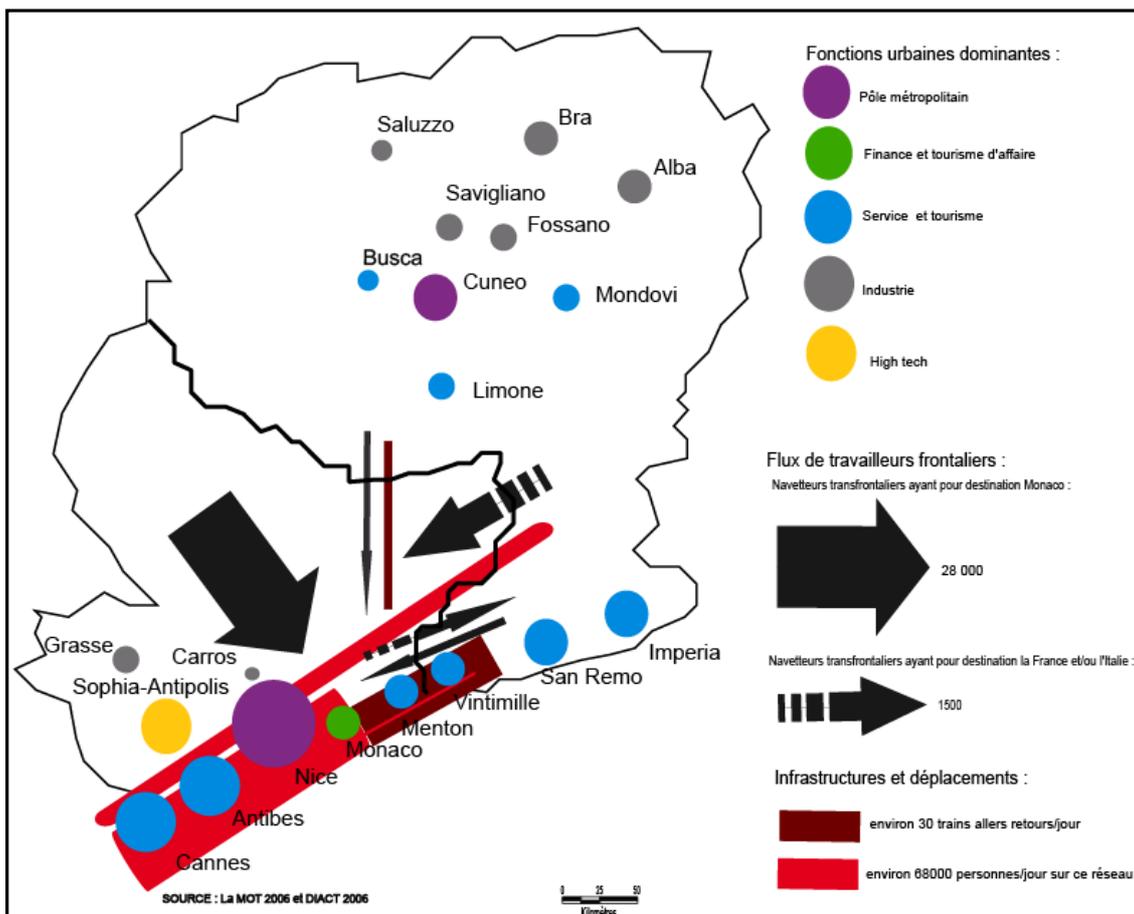


Figure 2.8 : Organisation urbaine et relations transfrontalières en 2004

Le diagnostic territorial transfrontalier se poursuit par la mise en évidence des principaux atouts et faiblesses de cet espace, afin de saisir le potentiel réel du territoire et ses perspectives d'évolution et d'aménagement. En tant que territoire transfrontalier, l'espace franco-italo-monégasque est concerné par plusieurs **points forts**. Parce que le tracé de la frontière est récent et qu'il a beaucoup fluctué au cours du temps, ces territoires et leurs populations possèdent des histoires et des traits communs (langue, comportement, mariages, etc.) qui servent de fondement à des coopérations et à des échanges. Ainsi, on estime à près de 2 000 le nombre de travailleurs frontaliers italiens qui se concentrent en un jour dans les Alpes-Maritimes, particulièrement sur l'étroite bande côtière entre Nice et San Remo (MOT, 2007b), auxquels il faut ajouter l'apport du principal pôle d'emploi local qu'est Monaco. Un

autre élément favorable concerne le fait que ces territoires possèdent un patrimoine naturel attractif (climat, luminosité, paysages variés, proximité mer) qui leur a permis de se positionner en tant que régions touristiques de dimension internationale. Cette spécialisation dans une économie résidentielle, surtout dans les Alpes-Maritimes et à Imperia, est porteuse de financements et d'investissements (20% des touristes étrangers sont des Italiens sur la côte d'Azur (Observatoire du Tourisme des Alpes-Maritimes, 2007), et d'images de marque positives voire élitistes. Enfin, sur cet espace transfrontalier, la Riviera franco-italienne – de Cap d'Ail à San Remo – est une véritable force, puisqu'elle est une vaste région urbaine qui organise et dynamise les territoires et les pousse vers une économie de services. Elle se prolonge partiellement vers la technopole de Sophia-Antipolis, fer de lance de l'innovation azurée.

Parallèlement à ces atouts, le territoire franco-italo-monégasque possède certaines **faiblesses**. Au premier rang, le déséquilibre spatial de développement est frappant entre d'une part, les aires urbaines du littoral et de la province de Cuneo – véritables bassins de vie et d'emploi –, et d'autre part, les arrière-pays qui constituent des zones montagneuses peu peuplées, aux activités agricoles et artisanales déclinantes. Cette forte dichotomie pose des difficultés d'aménagement du territoire, aussi bien pour les territoires en voie de déclin dont il faut préserver les équipements, les services et les accessibilités, que pour les espaces dynamiques où apparaissent des externalités négatives (surconsommation spatiale, déplacement, pollution, etc.). Directement liée à cette première contrainte, l'insuffisance de l'offre de logements pour les actifs locaux sur le littoral est une entrave pour le développement économique régional. En effet, tant en Italie qu'en France, les prix du foncier et de l'immobilier n'ont cessé de croître en raison d'une offre réduite en constructions neuves sur les espaces littoraux et d'un manque de disponibilité foncière qui contraignent les ménages à s'installer de plus en plus loin à l'intérieur des terres. Parallèlement, les populations étrangères investissent largement dans les Alpes Maritimes : on estime ainsi à plus de 40 000 le nombre de résidences secondaires qui y sont détenues par des étrangers, dont plus de la moitié par des Italiens (Calzada *et al*, 2004). Le pouvoir d'achat de ces acquéreurs contribue fortement à faire monter les prix au-delà des capacités des résidents. Cette situation concerne particulièrement la zone de Menton et la ville de Nice que les populations italiennes apprécient, mais aussi l'est de la province d'Imperia et sa « Riviera des Fleurs » convoitée par les Italiens du centre du pays. Ainsi, l'enjeu du foncier est fondamental pour cette zone transfrontalière. La troisième faiblesse de ce territoire est la conséquence de la précédente : elle porte sur les disparités entre infrastructures de transports et mobilités. En effet, les déplacements domicile-travail s'accroissent au rythme de l'étalement urbain, tout particulièrement dans la partie française, et s'effectuent principalement par mode routier (ADAAM, 2002). Il en résulte une saturation des axes routiers et autoroutiers (CNDP, 2006), qui s'explique en partie par l'insuffisance d'infrastructure de transports collectifs, notamment ferroviaire. Et le déséquilibre entre offre et demande en transports locaux et régionaux de

proximité n'arrange rien à ces difficultés. Tout ceci constitue une limite forte à l'accessibilité générale de ce territoire transfrontalier. Enfin, dernière contrainte, en comparaison avec d'autres espaces transfrontaliers en Europe (Belgique, Luxembourg, Suisse, Allemagne, etc.), les coopérations transfrontalières dans l'aire d'étude sont faibles et éclatées thématiquement : sur 130 projets transfrontaliers recensés par la MOT en 2006, seuls onze concernaient notre territoire et toutes les thématiques étaient représentées (santé, environnement, tourisme, économie, formation, transport, administration). Plus encore, la coopération transfrontalière émanant vraiment de la société civile est limitée en raison des faibles liens d'interdépendance économique existant entre les trois espaces frontaliers. Les relations de partenariat industriel et de sous-traitance sont *quasi* inexistantes. Les acteurs économiques sont plutôt sur la défensive : d'un côté, les PME françaises se plaignent de la concurrence des artisans italiens des métiers du bâtiment, et de l'autre, les entreprises italiennes travaillant dans le secteur des services – tourisme et professions médicales notamment – subissent la concurrence des pôles azuréens français et monégasques, plus attractifs... Finalement, toutes les défaillances de ce territoire se résument dans le fait qu'il fonctionne selon une économie de rente de situation (touristique puis résidentielle), largement dépendante de l'extérieur, mais qui ne bénéficie pas assez des interactions locales transfrontalières.

Pour poursuivre la compréhension du fonctionnement de l'espace transfrontalier franco-italien, il convient de s'interroger sur les enjeux territoriaux et thématiques. Ici, les espaces à enjeux concernent, d'une part, les deux aires urbanisées que sont la région de Cuneo et la métropole azurée et, d'autre part, les arrière-pays. Pour les premiers, il s'agit de maintenir et de maîtriser leur attractivité et leur développement économiques. L'accessibilité du territoire et l'urbanisation<sup>20</sup> sont perçues par les autorités locales comme étant les principaux enjeux de l'aménagement du territoire de la métropole azurée (Préfecture des Alpes Maritimes, 2003). La province de Cuneo est davantage préoccupée par la diversification de son économie fortement dépendante de l'activité industrielle (Regione Liguria, 2007). Pour les seconds, il s'agit de résoudre l'équation suivante : comment protéger un environnement fragile tout en le rendant économiquement attractif ? Aussi, leur avenir passe par un désenclavement maîtrisé leur permettant de participer à la dynamique portée par les aires urbaines voisines. L'enjeu de ces arrière-pays est alors de parvenir à forger un projet de territoire qui concilie le développement de nouvelles activités et le respect du cadre environnemental fortement menacé par l'extension de l'urbanisation (Laboratoire d'Analyse Spatiale Université de Nice, 1995). Cependant, il est à noter que, sur la zone étudiée, les sphères politiques et civiles ne considèrent pas la frontière comme un enjeu spatial ou thématique : il s'agit bien ici d'une preuve de l'importance de la vision des acteurs dans la construction de préoccupations transfrontalières.

---

<sup>20</sup> Pour ce qui est de l'urbanisation, les autorités sont confrontées à un problème complexe : est-ce qu'il faut mener une politique de croissance urbaine afin de répondre à la demande de logement ou bien faut-il « la stopper » afin de protéger l'environnement et dans ce cas opter pour une politique de « décroissance urbaine ? »

#### 2.2.2.4. Des territoires traversés par des enjeux communs

Plus que les caractéristiques, ce sont les enjeux d'un territoire qui sont importants pour le définir. Formulé au croisement de plusieurs thématiques sur les acquis d'un diagnostic spatial, l'enjeu d'un territoire est une problématique qui porte un potentiel de changement et qui traduit une nécessité à agir pour réduire un problème existant sur le territoire. Traduisant son devenir, l'enjeu du territoire reflète fondamentalement les choix sociaux et d'aménagement des acteurs dont les stratégies doivent être concertées. En ce sens, un enjeu est porteur de nouvelles cohésions comme de possibles différenciations frontalières.

##### ■ Les déséquilibres du territoire et leurs conséquences

La répartition de la population traduit d'emblée un enjeu primordial de ce territoire. De cette structure spatiale<sup>21</sup> (Figure 2.3), découlent trois enjeux d'aménagement communs à cette zone transfrontalière. Premièrement, doit être posée la question de l'équilibre spatial régional. En France et en Italie, au-delà des frontières, les arrière-pays sont en voie de déclin, à travers leurs activités agricoles, leurs mauvaises accessibilités et leurs faibles peuplements. Pourtant, face aux littoraux surpeuplés, ils pourraient être porteurs de nouvelles dynamiques proches du développement durable (ressources paysagères, tourisme de nature, agriculture de qualité, réserves foncières...). Mais, la majorité des acteurs politiques n'a pas encore pris conscience de cet enjeu. Deuxièmement, la frontière produit de nouveaux déséquilibres territoriaux, qui renouvellent les enjeux du territoire. Ainsi, l'organisation des flux pendulaires (Figure 2.8) montre des territoires dominés (émetteurs de la main-d'œuvre transfrontalière, et situés en France et en Italie) et des territoires dominants (récepteurs de la main-d'œuvre transfrontalière à l'image du bassin d'emploi de Monaco et de celui de la Côte-d'Azur). Cette dissymétrie contribue à creuser des écarts en termes de développement local et fait naître des conflits de voisinage (cf. l'enjeu de localisation d'une usine d'incinération d'ordures ménagères à Monaco) (MOT, 2007). Troisièmement, les très fortes densités dans toute la zone littorale produisent des externalités négatives communes à tout le territoire transfrontalier. La saturation des espaces entraîne une pression foncière telle qu'il devient difficile pour les actifs de se loger, tout particulièrement dans les zones où l'économie résidentielle atteint des niveaux record (85% à Menton, taux le plus fort de France) (Davezies, 2008).

##### ■ Les dysfonctionnements du système de transports

Dans ce territoire morcelé et entravé par des contraintes naturelles, les infrastructures de transport jouent un rôle fondamental parce qu'elles assurent les liens entre les lieux, et les désenclavements territoriaux. Pourtant, là aussi, les potentialités et les difficultés du territoire transfrontalier ne sont pas homogènes dans l'espace. Sur la partie littorale, tous les modes de transports apparaissent concentrés linéairement, et les infrastructures routières y sont

<sup>21</sup>De manière nette, une très forte dichotomie spatiale apparaît entre deux pôles de peuplement. Au Nord, la marge méridionale du réseau métropolitain nord-italien polarisé par Turin et dont l'influence atteint Cuneo, s'oppose à la mégropole azuréenne, située au Sud. Entre ces deux aires urbaines densément peuplées et actives, les arrière-pays français et italiens constituent une zone de vide relatif, peu peuplée et enclavée, dans laquelle la disposition du relief est une contrainte majeure pour les communications transversales.

nombreuses (cf. figure 2.1). Au contraire, dans la partie nord de la région, polarisée par Cuneo, la dispersion spatiale des transports et la multiplicité des modes de transport montrent l'existence d'une bonne accessibilité territoriale, et des possibilités fortes d'inter-modalités. Mais plus que ces questions de répartition spatiale, ce sont les fonctionnements des infrastructures de transport qui posent problème dans la région, attestés par plusieurs exemples. La lenteur et la faible fréquence des trains sur la ligne ferroviaire de la vallée de la Roya est indigne de l'axe Nice-Cuneo. De même, l'unique ligne ferroviaire Marseille-Vintimille a acheminé 13 millions de voyageurs en 2002, et devrait atteindre le chiffre impressionnant de 24 millions de voyageurs en 2020 (MOT, 2006). Si l'on tient compte du fait que cette ligne est aussi utilisée pour les transports de marchandises (en 2004, plus de 500 000 tonnes de marchandises ont transité par le point de passage frontalier de Vintimille), on comprend aisément la saturation de cette infrastructure et les troubles qui en découlent (retards, annulations, faibles fréquences, etc.). Plus encore, la congestion touche le réseau routier. En 2004, près de 5 000 poids lourds et 18 000 véhicules légers arrivaient chaque jour à Vintimille par l'Autoroute A8 (en croissance de respectivement 20% et 15% en 4 ans) (CETE-Méditerranée, 2004, 2006). En somme, ces chiffres de fréquentation témoignent de l'attractivité du territoire transfrontalier, mais aussi de son incapacité à gérer et valoriser cette force.

■ Une accessibilité bien problématique

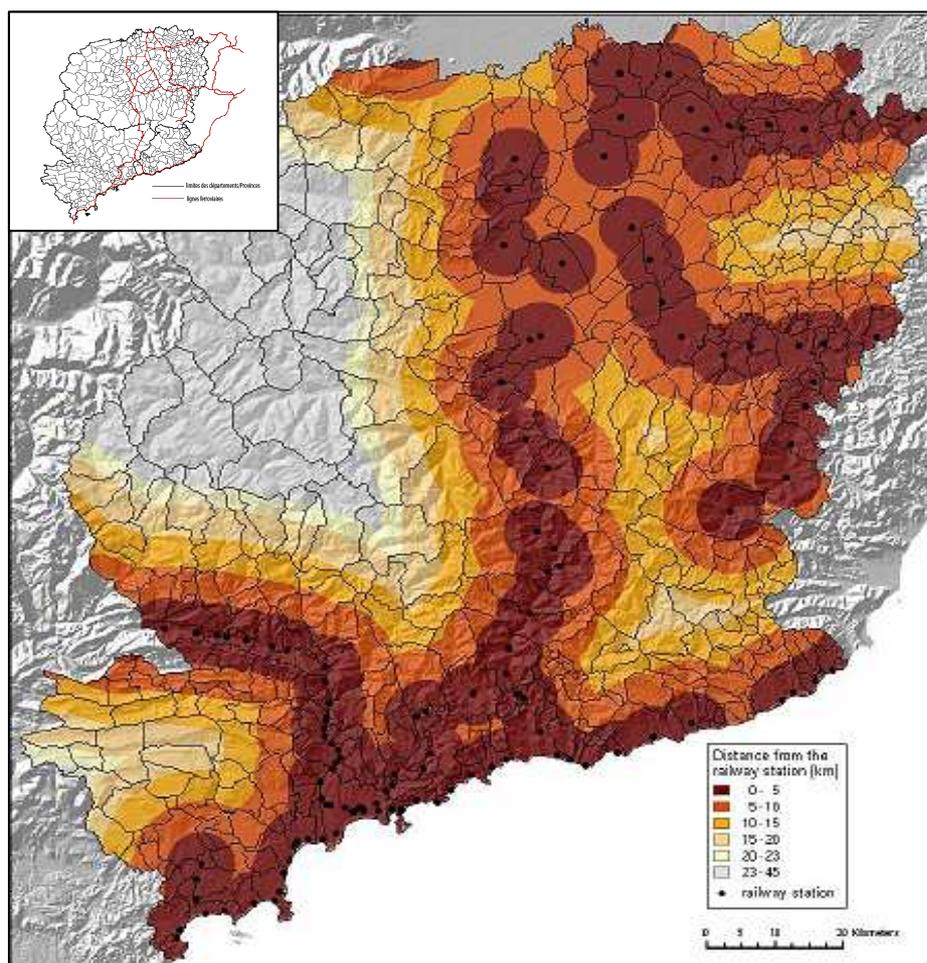


Figure 2.9 : Accessibilité ferroviaire de l'espace transfrontalier franco-italien

La figure 2.9 traduit la nature de l'accessibilité ferroviaire de l'espace transfrontalier. Cette accessibilité calculée sur la distance entre l'infrastructure des gares existantes en 2006, témoigne clairement de l'existence d'une disparité et donc d'un déséquilibre spatial illustré par la présence de trois niveaux d'accessibilité des territoires. Le premier niveau est délimité par les territoires les plus accessibles, localisés entre la première et la troisième couronne, et qui se situent entre 0 et 15 km de distance des gares ; en seconde position, on retrouve les territoires les moins accessibles par rapport aux précédents. Ce sont les territoires situés entre 15 et 23 km des gares. Et enfin, en dernière position siègent les territoires totalement exclus des isochrones accessibles, autrement dit, les territoires situés au dessus de 23 km de distance des gares ferroviaires. Cette figure fait office d'état des lieux sur l'accessibilité actuelle de l'ensemble du territoire transfrontalier. Elle indique les espaces exclus et vient conforter l'idée d'une nécessité d'un aménagement intelligent, celui-là même qui peut garantir l'équilibre de cet espace, gommer et atténuer au mieux les nombreuses disparités. L'aménagement intelligent représente un défi pour tous les acteurs, qui devient d'autant plus difficile dans un

espace où les territoires les moins accessibles, sont ceux qui se localisent au niveau du moyen pays et de l'arrière-pays. Or, l'essentiel de ces territoires sont entourés de zones naturelles dont la plupart sont protégées. Aussi, dans un contexte de lutte pour la protection des espaces naturels, le défi que doivent relever les acteurs est de devoir nécessairement concilier accessibilité et protection de la nature. Nécessairement car, au-delà des territoires, des populations demandent à être reliées de façon efficace à leur lieu de travail qui le plus souvent se situe dans la partie littorale de l'aire d'étude. Aussi, pour apporter un début de réponse aux besoins des territoires mais aussi des populations, il est urgent de mettre en place un schéma de fonctionnement cohérent du réseau de transport transfrontalier. Un schéma qui ferait de l'association entre tous les modes de transport déjà existants et à venir (LGV PACA par exemple) une priorité dans toute action visant à restructurer le réseau en place. C'est pourquoi réussir cette association, c'est répondre à l'impératif de mise en place d'un réseau de transport de proximité efficace, parce que relié au reste du territoire.

#### ■ Des dynamiques spatiales locales et régionales

Les dynamiques spatiale et temporelle d'un territoire sont fondamentales à étudier parce qu'elles renvoient à des situations futures, à des potentiels de développement, et aussi à des questions et des enjeux d'aménagement. Pour comprendre ces évolutions spatiales, nous avons choisi d'analyser l'occupation du sol, parce qu'il s'agit d'un indicateur synthétique qui traduit aussi bien les répartitions des hommes que celles des activités ou du milieu naturel et urbain. Quatre classes d'occupation du sol ont été retenues à partir de la base de données Corine Land Cover ([www.eea.europa.eu/themes/landuse](http://www.eea.europa.eu/themes/landuse)) **de 1990 et de 2000**. La figure 2.10 représente la dynamique de l'occupation du sol entre 1990 et 2000. Sur cette même figure, sont représentés les pixels ayant changé d'état entre les 2 dates (cf. Annexe 2 : Occupation du sol 1990 et 2000). La stabilité du territoire apparaît comme un fait marquant : seuls 3 % des cellules ont changé d'état. Il s'agit principalement de la transformation de zones agricoles ou forestières en territoires urbains, par effet de voisinage. Cet étalement urbain important prend des formes différentes dans l'espace, suivant la configuration du relief et non la proximité de la frontière. En France, l'urbanisation gagne des zones continues à l'ouest, là où les espaces collinaires favorisent le desserrement de la métropole azurée ; dès que le relief devient plus fort, la croissance urbaine est plus limitée voire inexistante (façade est du littoral français et partie italienne). En revanche dans la plaine italienne de la province de Cuneo, l'étalement urbain est plus diffus, en relation avec la configuration du semis urbain existant. Bien entendu, cet étalement urbain est également conditionné par les réglementations qui protègent différemment les espaces. Ainsi, en Italie, le « Programmi Integrati Territoriali » aborde davantage la question de l'urbanisation que ne le fait la « Directive Territoriale d'Aménagement du territoire » en France ; de même, le littoral est plus préservé en Italie

qu'en France, malgré la loi « littoral »<sup>22</sup>. Le second fait marquant concerne l'évolution différente des espaces agricoles situés de part et d'autre de la frontière. En Italie, les espaces agricoles et les forêts enregistrent une nette croissance, surtout dans la province de Cuneo ; les activités agricoles repartent à la conquête des zones montagneuses grâce à un « concept » d'agritourisme dynamique et diversifié (productions de vin, d'huile d'olive, de fruits et légumes, de fleurs complétées par un tourisme vert). En revanche, en France, le développement de nouvelles terres agricoles est quasiment inexistant, et celui d'espaces forestiers totalement absent. Ces disparités entre la France et l'Italie traduisent des fonctionnements, des mises en valeurs, et des politiques d'aménagement particuliers, de part et d'autre de la frontière.

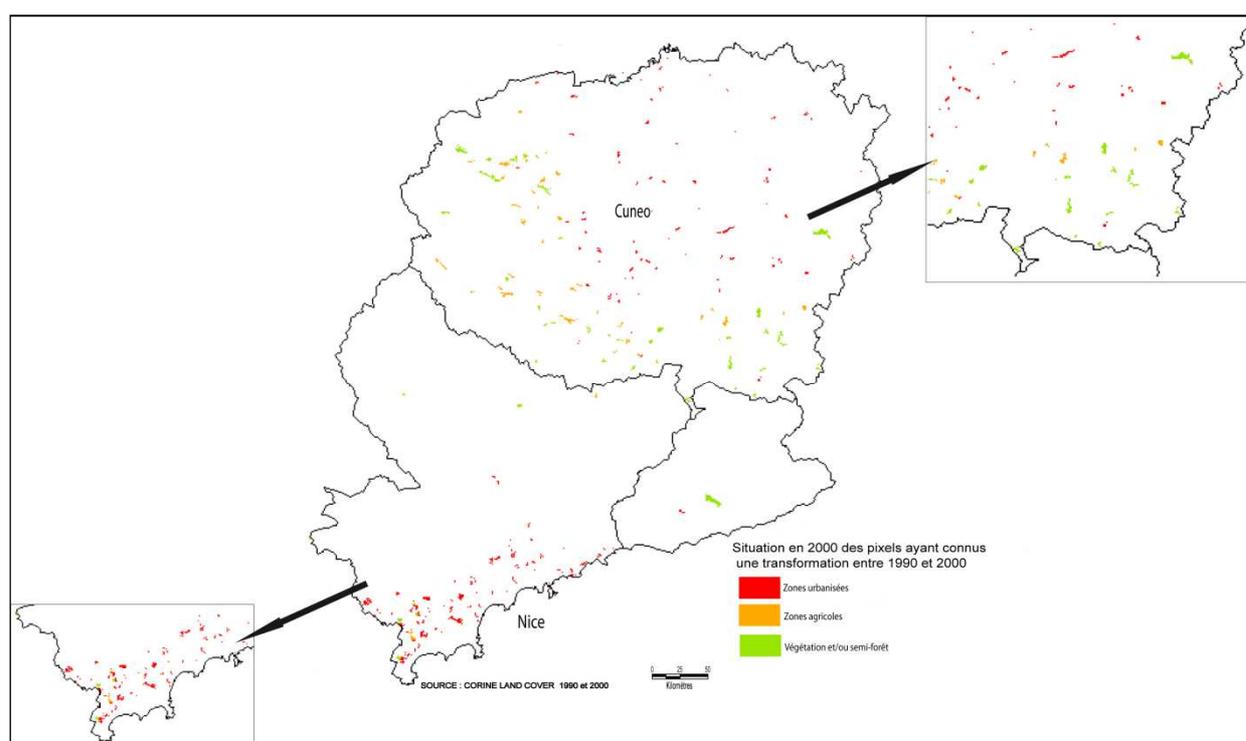


Figure 2.10. : Dynamique de l'occupation du sol entre 1990 et 2000

Le territoire franco-italo-monégasque est donc un espace où la frontière est largement transcendée, avec une identité et des problématiques communes, avec des mobilités souvent quotidiennes par-delà la discontinuité. La frontière n'y joue que peu un rôle de barrière, mais plus celui de contact, de filtre, et d'interface, par la rente spatiale différentielle qu'elle implique (Brunet, 1967 ; Ferrier, 1984 ; Gay, 1995 ; Hubert, 1993) Chapelon *et al*, 2008). Pour les habitants, dans leurs vies quotidienne et professionnelle, la frontière représente une ressource territoriale et non un handicap. En revanche, est-elle aussi présente dans les

<sup>22</sup> D'où l'importance pour le géographe de s'interroger sur l'efficacité des documents d'aménagement dans toute démarche visant à évaluer le devenir d'un espace. Cette question de l'efficacité des documents d'aménagement, en d'autres termes leur application sur les territoires, est évoquée dans la partie 3 de cette étude.

préoccupations de développement et d'aménagement des acteurs politiques et des collectivités territoriales? Est-ce à dire que cet espace n'est pas un territoire de projets où la coopération transfrontalière se réalise pleinement? Seule une analyse approfondie de son cadre institutionnel permettra de lever le voile sur ces incertitudes.

### ***2.2.3. Le territoire institutionnel de l'espace transfrontalier-franco-italo-monégasque***

#### **2.2.3.1. Des instruments juridique et politique limités**

S'intéresser à l'aspect juridique et politique d'un espace transfrontalier, c'est mettre en lumière la véritable nature de la gouvernance territoriale. Et, en matière de gouvernance transfrontalière, l'une des caractéristiques majeures de ce territoire est l'individualisme politique ambiant qui constitue un frein à la réalisation des projets territoriaux. Cet individualisme peut être expliqué par le faible champ d'action des instruments juridiques, pourtant points de départ de l'existence d'une coopération forte dans un espace transfrontalier. En témoignent les instruments déjà existants et qui se situent à plusieurs niveaux.

Au niveau des Etats, on peut citer la Convention-cadre européenne de Madrid qui reconnaît le droit aux territoires délimités par une frontière, de conclure des opérations de coopération transfrontalière. S'ensuit un protocole additionnel grâce auquel différents traités bilatéraux ont fourni un premier cadre juridique indispensable et sont significatifs d'un élan politique à la collaboration. Ces textes précurseurs ont jeté les bases de l'action des collectivités par l'organisation de groupes de travail, peu réguliers et pérennes, à l'image de l'accord intergouvernemental franco-italien de 1981 (Lamassoure, 2005). Puis, avec la volonté de réaliser des projets de plus grande envergure, la nécessité de disposer de structures de coopération proprement dites (groupements locaux dotés ou non de la personnalité juridique) s'est imposée. Certes, l'Accord de Rome, signé avec l'Italie en 1993, a bien été créé dans cette perspective ; mais, il ne permet pas d'assurer la maîtrise d'ouvrage dans des projets visant à de véritables stratégies d'aménagement de l'espace transfrontalier (Accord de Rome, 1993).

Au niveau régional, le GEIE EUROGIN - Groupement Européen d'Intérêt Economique, créé dans le cadre de la Région Economique Européenne des Alpes de la Mer, composée du Piémont, de la Ligurie – a été créé en 1994, à l'initiative des Chambres de Commerce de Nice, de Cuneo et d'Imperia, avec pour objectif de réaliser à terme une véritable Euro région, en valorisant les intérêts communs des PME locales du Piémont, de la Ligurie et des Alpes-Maritimes. Le GEIE a été ouvert à d'autres personnes morales de droit public et de droit privé, mais les rapports avec les autorités publiques sont très différents de part et d'autre de la frontière : du côté français, le GEIE ne réunit que les Chambres de Commerce alors que du côté italien, les membres sont de statuts divers (municipalité, agence de tourisme, chambre de commerce et Unioncamere). Sur le plan régional, on peut également mentionner le programme de coopération ALCOTRA (Alpes Latines Coopération

Transfrontalière), qui s'est inscrit dans le cadre européen des programmes INTERREG III au cours de la période 2000-2006. Plus de 130 projets ont été financés. Ces actions contribuent à créer un environnement juridique et politique fort dans un contexte transfrontalier (Préfecture de la PACA, 2006). La nouvelle impulsion vient aujourd'hui de « l'Euro région des Alpes-Méditerranée », qui réunit les régions de la Provence-Alpes Côte d'Azur, du Rhône-Alpes, du Piémont, de la Vallée d'Aoste et de la Ligurie. Inaugurée en janvier 2008, elle a pour objectif de constituer un « espace de coopération visant l'intensification des échanges et le renforcement des liens entre les 5 régions ». L'innovation ne réside pas dans la démarche institutionnelle partagée, mais dans la création en cours d'un Groupement Européen de coopération Transfrontalière (GECT), outil juridique institué par la Communauté Européenne pour la période 2007-2013. Dans une perspective à la fois décentralisée et intergouvernementale, et grâce à sa souplesse et sa polyvalence, le GECT doit permettre la mise en place d'une institution de gouvernance pérenne, capable non seulement d'assurer la promotion sur le plan politique de la coopération transfrontalière, mais aussi l'efficacité de la maîtrise d'ouvrage dans l'élaboration du projet de territoire. Les acteurs politiques italiens et français ont misé sur ce qui est susceptible de constituer un saut qualitatif dans l'organisation de la coopération transfrontalière, et ses réalisations concrètes. Notons que ces accords bilatéraux énoncés ne sont pas particuliers à la frontière franco-italienne, puisqu'il s'agit d'un dispositif européen que l'on retrouve autour de toute limite politique européenne (Casteigts 2003).

Au niveau local transfrontalier, contrairement à l'espace transfrontalier situé entre le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse où des Groupements Locaux de Coopération Transfrontalière (GLCT) se sont créés pour permettre de gérer (financièrement et juridiquement) des projets de territoires, dans un cadre pérenne, et en tant que véritablement maître d'ouvrage, il n'existe pas réellement de structure juridique ou politique commune, ni d'outil de gestion ou de planification conjointe. C'est plutôt une démarche de projets autour des services publics de proximité (eaux, déchets, transports) ou des équipements structurants (santé, pôle universitaire) qui sont privilégiés. Cette absence d'instrument juridique s'explique par la situation de concurrence territoriale qui prévaut dans l'espace transfrontalier franco-italo-monégasque, ce qui a pour conséquence de ne pas inciter les élus à rechercher un instrument commun de gouvernance. L'absence d'instrument juridique à l'image du (GLCT) le long de la frontière franco-italienne traduit, de manière incontestable, le faible niveau d'institutionnalisation, l'inertie et la complexité des coopérations.

#### **2.2.3.2. L'incidence de l'insuffisance des instruments juridiques sur la coopération transfrontalière**

Analyser la nature de la coopération transfrontalière signifie comprendre les relations de voisinage entre territoires, citoyens et acteurs privés/publics de part et d'autre de la frontière. Malgré l'absence d'instruments juridiques véritables au niveau local, on recense des

coopérations et/ou collaborations de proximité visant à atténuer les disparités et à valoriser les complémentarités territoriales pouvant exister.

Encouragés par des instruments institutionnels et financiers de niveau européen et/ou régional, on peut voir ainsi se développer des projets de coopération. Bien que ces coopérations soient multiples et multiformes, leur nombre ne doit pas être cependant le seul critère d'évaluation du niveau de la coopération transfrontalière dans cet espace. La nature des projets, leur pérennité ainsi que leurs limites sont les données qui permettent une vision objective de la réalité de la coopération transfrontalière. Aussi, un grand nombre de projets de coopération ont vu le jour autour de la frontière franco-italienne, impliquant différents acteurs et concernant des espaces et des secteurs d'activité variés. Les répartitions thématique et spatiale des projets de coopération montrent que les préoccupations sont multiples. On peut les regrouper autour de six grandes thématiques (Figure 2.11) qui indiquent toute une certaine vivacité de la coopération transfrontalière, loin d'être apparente si l'on s'en tient aux chiffres. A titre d'exemple, sur les 135 projets développés dans le cadre du programme INTERREG III B, dans l'espace MEDOCC, entre 2002 et 2006, dix ont abouti avec la participation d'une structure des Alpes-Maritimes, et en très grande majorité avec un partenariat italien. Les répartitions thématique et spatiale des projets (Figure 2.11) démontrent que l'objet de ces nombreuses préoccupations touche à tous les aspects de la vie des populations, et concerne l'ensemble du territoire d'étude. On peut distinguer quatre grands axes comme l'environnement qui regroupe des domaines différents [milieu marin et littoral, milieu naturel (massifs montagneux), les transports], la santé avec des initiatives dans divers secteurs (dentaire, chirurgie vasculaire, radiologie, etc.), l'enseignement (partenariats universitaires et scientifiques) et enfin le patrimoine (héritage culturel et architecture).

Premièrement, interviennent la protection et la valorisation de l'environnement avec des initiatives précoces dans le domaine maritime, notamment avec l'accord RAMOGE, signé par la France, l'Italie et Monaco dès 1976. Cet accord a pour principale ambition de protéger le milieu marin et de lutter contre la pollution du littoral de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, de la Principauté de Monaco et de la Région Ligurie ([www.ramoge.org](http://www.ramoge.org)). Les trois Etats (la France, l'Italie et Monaco) ont ratifié, en 2002, un accord de protection des mammifères marins et de leur habitat qui s'étend de la presqu'île de Giens, en France, au nord de la Sardaigne et au sud de la Toscane, soit une superficie totale de 85 000 km<sup>2</sup>. Dans le domaine maritime, cette initiative est une primeur en matière de collaboration internationale. Plus récemment, en 2005, a été lancé un projet de gestion intégrée de la zone côtière transfrontalière Monaco-Menton-Bordighera (Ligurie occidentale) dont l'objectif est de parvenir à une meilleure gestion des usages de l'eau et notamment de diminuer les rejets polluants à l'échelle du bassin versant transfrontalier du fleuve Roya et de la zone littorale. D'autres tentatives de gestion commune de la ressource en eau ont été mises en place autour du Bassin Intégré de ce fleuve, ou encore entre Menton et Vintimille, pour la captation d'eau douce en Méditerranée. La protection des massifs alpins du Mercantour et de l'Argentera est également l'enjeu d'une collaboration transfrontalière engagée depuis 1987 entre le Parc

national français du Mercantour (PNM) et le Parco naturale Alpi Marittime (PNAM), mitoyen. Ce processus de coopération a connu trois temps forts : l'adoption d'une Charte de jumelage en 1998, la création d'une cellule transfrontalière permanente inter-parcs en 2003 et la signature, en 2008, d'une nouvelle convention de partenariat entre les deux parcs. Les programmes communautaires INTERREG et LIFE ont permis aux deux parcs de conduire des opérations de suivi et de réintroduction d'espèces animales, et de réaliser de nombreux projets à caractères technique, scientifique et éducatif. Les parcs projettent la création à moyen terme, d'un parc unique. Leur fusion en une seule entité internationale gestionnaire de l'espace protégé transfrontalier serait la première structure de ce type au monde. Dans le domaine des transports, le stade de la simple coordination de réseaux existants est déjà difficile à construire, comme l'attestent les difficultés de liaison le long du littoral transfrontalier, liées à des discontinuités techniques. Mais, confrontés aux grands opérateurs routiers ou ferroviaires, les partenaires transfrontaliers ont compris qu'ils devaient s'unir pour faire entendre les préoccupations locales et régionales d'aménagement : le projet INTERREG III-B ARCOMED, qui vise à mettre en commun les divers projets de liaison ferroviaire à haute vitesse le long de l'arc méditerranéen, et le projet SISTema (porté par Cuneo et Menton) qui promeut le doublement du tunnel de Tende, en témoignent.

Deuxièmement, il convient d'évoquer la coopération sanitaire et médico-sociale qui s'est largement développée, sous différentes formes de collaborations (informelles et institutionnelles) depuis le début des années 90. Nous pouvons citer différents exemples pour illustrer ce fait. D'abord, le cas des médecins spécialistes français, chirurgiens-dentistes et radiologues qui exercent à la fois en Italie et en France. Il est toutefois difficile de mesurer l'ampleur de ce phénomène et de suivre son évolution, car cette double activité ne fait l'objet d'aucun recensement (Voiron-Canicio, 2002). Ensuite, le cas des collaborations transfrontalières hospitalières entre les trois Etats se positionne de loin comme la forme de coopération la plus dynamique. Pour exemple, au cours de la période 2000-2006, le Centre Hospitalier Universitaire de Nice a été partenaire de quatre projets INTERREG III-A, avec les hôpitaux de Turin, du Val d'Aoste, de San Remo, d'Alessandria, de Cuneo ainsi que d'autres structures hospitalières françaises, telles Grenoble et Briançon. Les financements alloués ont permis d'acquérir du matériel utilisant les technologies de pointe en cancérologie, en télémédecine ou en chirurgie vasculaire. À un niveau plus local (villages et/ou communes) d'autres projets ont été réalisés avec des petites structures hospitalières de zones alpines faiblement peuplées, comme les échanges entre la maison de retraite d'Entracque en Italie et le syndicat inter-hospitalier de la Vésubie. Enfin, la création d'un centre périnatalité transfrontalier à Menton en 2003 se distingue comme une initiative particulièrement porteuse en matière de complémentarité d'équipement. Première en Europe, cette infrastructure permet d'assurer une meilleure intégration des ressources sanitaires entre Menton et Imperia, à travers une application similaire des pratiques médicales. Il faut noter que même si elles sont lentes à se développer des collaborations dans le secteur bien pointu des industries de biotechnologies existent.

Troisièmement, les partenariats universitaires et scientifiques alimentent un grand nombre de projets allant de classes bilingues à la création d'un réseau d'universités (le Pôle de Recherche et d'Enseignement Supérieur Euro-méditerranéen regroupant les universités du Sud de la France et celles du Nord de l'Italie), et à la mise en place de cursus de formation doublement diplômant (Diplôme Universitaire des métiers du transfrontalier, en collaboration entre les Universités de Gênes et de Nice Sophia-Antipolis). Des programmes de recherche intégrés s'inscrivent dans cette perspective, et portent sur des domaines médicaux ou de la haute-technologie.

Quatrièmement, les projets de coopération culturels sont nombreux et s'orientent autour des problématiques patrimoniales et architecturales, à l'image de la sauvegarde et de la valorisation touristique des « Voies Romaines en Méditerranée ». De même, l'initiative « Sentinelles des Alpes » a visé à mettre en valeur le patrimoine fortifié des Alpes franco-italiennes, grâce à un financement INTERREG III ALCOTRA ; des opérations de conservation, des promotions touristiques et culturelles, et des mises en réseau de sites fortifiés ont été organisées.

L'inventaire des projets de coopération indique un espace riche en projets visant à mutualiser les potentialités des territoires ou organiser leurs complémentarités. Mais que se cache derrière cette multitude d'initiatives ? Quel bilan peut-on dresser à partir de ces actions de coopération transfrontalière ?

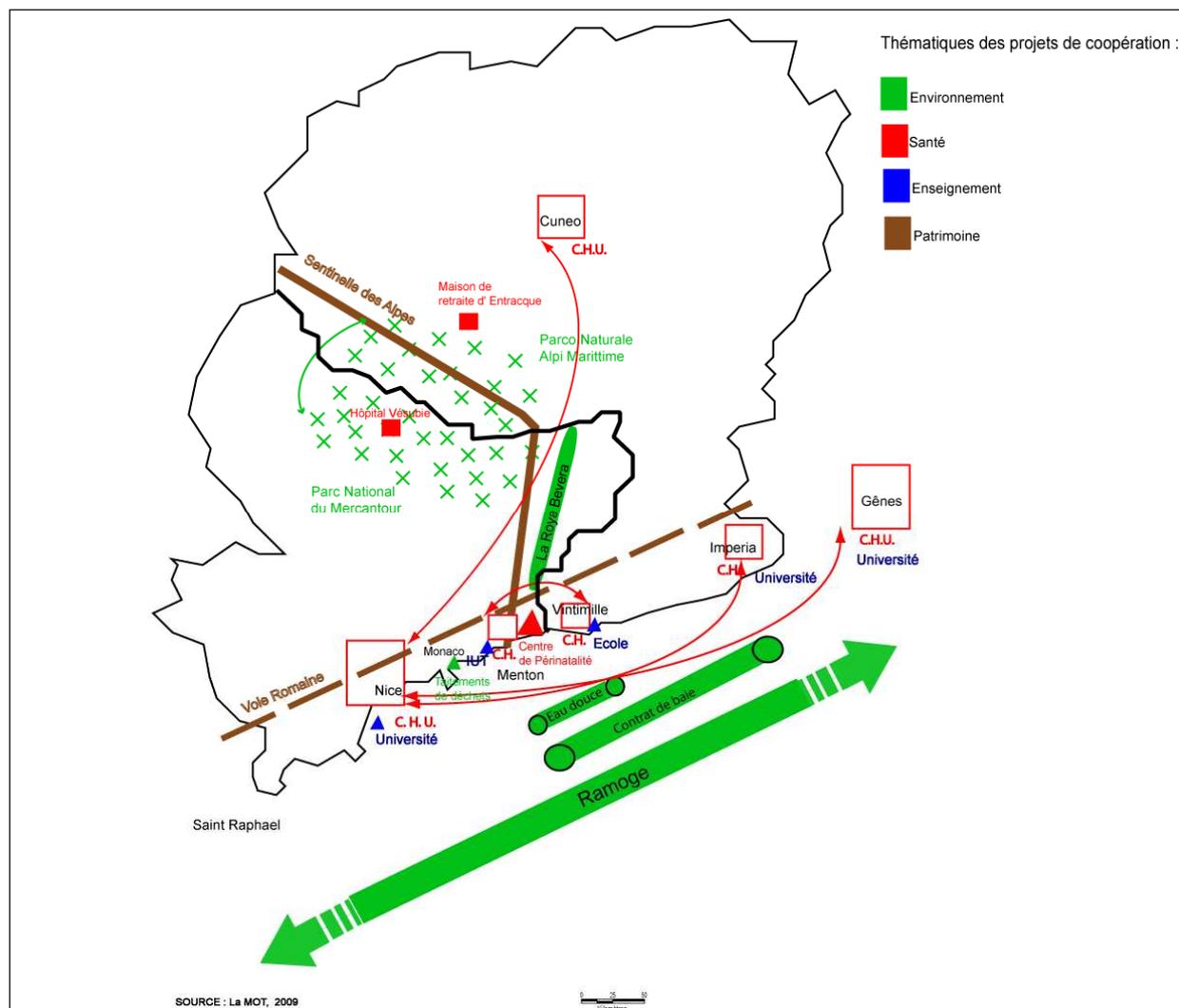


Figure 2.11. : Les projets de coopération transfrontalière entre la France, Monaco et l'Italie

■ La coopération transfrontalière franco-italienne : du stade embryonnaire à l'émergence d'une réelle fonctionnalité

Lorsqu'on examine de près l'ensemble des programmes de collaboration, il en ressort que l'issue des mesures entreprises pour tenter d'asseoir les projets de coopération transfrontalière peut être remis en question. Parce qu'ils s'inscrivent dans le cadre d'une réglementation européenne, et parce qu'ils bénéficient d'un quota de temps et de fonds contingenté, les actions menées, faute d'une assise suffisamment solide, ont un aboutissement qui ne peut satisfaire entièrement aux objectifs initiaux à vocation de valorisation du territoire alpin transfrontalier. Le cas du projet franco-italien « Sentinelles des Alpes » qui a dégagé d'importants moyens à hauteur de 4,5 millions d'euros financés en partie par Interreg, est un exemple frappant où, malgré une charte de qualité, les engagements pris n'ont pu aboutir à des résultats concluants sur le long terme en fait de valorisation touristique. À l'heure actuelle, les actions menées en matière d'environnement et de santé, semblent s'inscrire dans la durabilité. Malgré tout, les analyses empiriques menées sur les retombées des programmes d'actions révèlent encore des défaillances. C'est le cas notamment des deux espaces protégés

que constitue l'aire d'étude où s'exerce pourtant une illustration de coopération transfrontalière emblématique. Les rapports requis par ces deux parcs naturels, conjugués à l'audit de la mission EUROPARC 2002, soulèvent plusieurs limites dont la principale se caractérise par un manque de dénominateur commun en termes de stratégies durables ; viennent ensuite les pénuries financières, une hétérogénéité entre les gestionnaires qui constituent un frein au développement d'actions communes. Par ailleurs, le personnel français se heurte à la barrière linguistique, un problème accentué par des modules de formations trop échelonnés. À cette liste, vient s'ajouter le manque de linéarité dans les échanges entre les populations, les acteurs locaux et les gestionnaires des espaces protégés, ce qui soulève des réticences au sein des élus locaux à l'endroit des projets lancés par les deux parcs.

Les projets de coopération transfrontalière sont parfois sujets à de vives polémiques au regard des résultats souvent insatisfaisants qui relèvent du domaine sanitaire et médical. Stéphane Jargeland, directeur des Affaires Internationales au CHU de Nice fait part de ses observations quant au manque de profondeur du programme de partenariat, en constatant notamment le caractère restrictif des retombées sur le territoire : *Ces projets sont essentiellement liés à une discipline médicale et, par conséquent, ne contribuent pas à structurer en profondeur les futures coopérations entre les partenaires de part et d'autre de la frontière. Ils ne permettent pas, en l'état, de transformer la façon de coopérer entre partenaires, puisqu'ils ne modifient pas l'organisation de l'offre de soins. Ils ne facilitent pas non plus la mobilité des patients. Néanmoins, ils permettent deux choses essentielles : rapprocher des acteurs de santé qui auparavant ne se connaissaient pas au sein de la même zone transfrontalière et contribuer à accroître la qualité des soins par les échanges relatifs aux pratiques professionnelles* (Jargeland, 2004). Il constate par ailleurs, toujours pour ce qui relève de la santé, que l'autonomie des collectivités locales et leur désengagement à l'égard de la coopération transfrontalière constituent un frein à son bon fonctionnement : *Toutes les coopérations transfrontalières hospitalières sont essentiellement impulsées par les acteurs de terrain, à savoir les hôpitaux, pour des questions notamment d'intérêt général. Le politique, même s'il est présent par un accord de subvention, est en revanche trop souvent absent de la réflexion hospitalière, à ce niveau* (Jargeland, 2004). Le problème du manque de mobilisation manifeste de la part des élus locaux relevé dans les évaluations de la coopération transfrontalière de l'aire d'étude, revient fréquemment sur les devants de la scène, ce qui implique inévitablement à remettre en question les modalités de gestion dans le cadre de la mise en application du programme.

#### ■ Un territoire transfrontalier à deux vitesses

S'il est vrai que les élans pour tisser des liens émergent de part et d'autre du territoire franco-italo-monégasque, ils n'en demeurent pas moins au stade embryonnaire et les projets de coopération ne parviennent pas à une mise en application efficiente. Il convient donc de discerner que derrière les bonnes résolutions, se cachent des modalités de travail collectif et

des actions concrètes encore balbutiantes. C'est pourquoi, il est permis de soulever l'idée d'un territoire transfrontalier à deux vitesses, où l'individualisme financier comme politique s'annonce vainqueur et vient entraver la réalisation de tout projet territorial commun, tel qu'il est observé dans les Alpes-Maritimes, où l'on dénote en outre un manque de concertation général quant aux objectifs de chaque instance, et donc une divergence d'aspirations venant ébranler les intentions initiales jugées parfois ambitieuses. Dans les faits, les projets de collaboration se trouvent ralentis par des obstacles d'ordre financier, institutionnel et culturel, auxquels viennent se greffer le manque de déterminisme des élus politiques, une déficience du dénominateur commun aux dispositifs décisionnels et des conflits interrelationnels. Il en ressort qu'en période électorale, la coopération transfrontalière se voit reléguée en queue de peloton sur l'échelle des mesures gouvernementales. Autant de facteurs négatifs qui s'interposent dans la course territoriale transfrontalière, et qui soulèvent la question d'une nouvelle ligne de conduite à adopter pour une valorisation du programme en vue d'en tirer les bénéfices en termes de coopération. À ces fins, il serait envisageable de procéder à toutes les évaluations nécessaires afin d'apporter des éléments de réflexion et de préconisations dans une approche future. En parallèle, il serait judicieux de mettre sur la balance les réelles exigences et les perspectives de valeur ajoutée du programme afin d'en garantir un pilotage judicieux et moins hasardeux. Enfin, il conviendrait de ne pas négliger l'engagement politique, un aspect déterminant sur le plan décisionnel. De toute évidence, par sa position stratégique au coeur de l'Arc méditerranéen et en tant qu'espace interstitiel de la Dorsale européenne, la frontière franco-italienne représente un argument de poids qui ne demande qu'à être valorisé pour ne pas rester à la traîne. Il s'agirait d'en faire là le fil conducteur du projet de ligne à grande vitesse (LGV PACA) qui se profile à l'horizon 2020.

#### ***2.2.4. Les aménagements à venir : la place du projet LGV PACA dans l'espace transfrontalier franco-italo-monégasque***

Aujourd'hui, les questions qui font enjeux dans l'espace transfrontalier franco italo-monégasque ne peuvent être isolées du projet de ligne à grande vitesse Provence-Alpes Côte-d'Azur (LGV PACA) : c'est en effet *quelque part* entre le littoral azuréen et l'arrière-pays proche que devrait s'inscrire prochainement cette infrastructure de transport (CNDP, 2005). Dans ce contexte, et face aux potentiels et aux faiblesses de cet espace identifiés lors du diagnostic spatial, quels changements la « LGV PACA » traduit-elle et produit-elle dans l'espace et dans les mentalités ?

La nature de la coopération plus proche du stade embryonnaire que d'une réelle fonctionnalité, explique au final pourquoi la LGV PACA n'est pas perçue par les politiques et les organismes professionnels italiens et français comme une opportunité pour bâtir un projet de territoire transfrontalier. Si Réseau Ferré de France (RFF) a lancé des études sur le prolongement de l'infrastructure à grande vitesse ferroviaire jusqu'en Italie (CNDP, 2005),

des incertitudes demeurent quant à sa réalisation car Italiens et Français ne partagent pas la même vision du projet. Pour les acteurs italiens, la LGV PACA doit être, à l'image d'un autre projet de territoire, à savoir le Lyon-Turin, une ligne mixte envisagée pour assurer la desserte de marchandises et de voyageurs, entre l'Italie et la France. En revanche, pour les acteurs français, la LGV PACA doit être une alternative à la saturation du réseau routier et de l'aéroport international de Nice Côte d'Azur, pour les liaisons de moyennes distances : par conséquent, elle doit être exclusivement réservée aux voyageurs. Ainsi, chaque acteur défend ce qu'il considère être un enjeu de développement pour son propre territoire. La dynamique qui s'est mise en place autour du TGV-Est-européen dont le but affiché est de faire de l'Alsace un carrefour intérieur de l'Europe à l'horizon 2020, n'existe pas en région PACA. Pourtant, il semble pertinent de réfléchir aux effets que pourrait induire cette infrastructure ferroviaire sur l'organisation socio-spatiale du territoire transfrontalier tout comme sur son organisation socio-économique.

Or, envisager le devenir de l'espace transfrontalier franco-italo-monégasque à partir d'un projet dont les contours ne sont pas totalement définis, reste un exercice plus que délicat. C'est donc dans cette optique que l'analyse des retours d'expérience sur les récentes LGV vont faciliter la démonstration de l'existence ou non de véritables retombées socio-spatiales et/ou socio-économiques d'une LGV. L'un des effets de la LGV PACA attendus par les acteurs locaux est l'implantation de nouvelles entreprises à capitaux nationaux, et/ou internationaux, dans les conurbations urbaines. Cependant, il faut garder à l'esprit qu'une entreprise ne s'installe que si le territoire qui l'accueille peut lui garantir des compétences et des perspectives de développement. Dans le cas présent, la taille du bassin d'emploi, sa capacité à se régénérer et le fort potentiel de clientèle existante et attendue, associés au prestige de l'infrastructure grande vitesse et à la forte modification de l'accessibilité ferroviaire au départ de Nice, seront déterminants pour attirer des services à fortes valeurs ajoutées.

Mais, dans un espace où les déséquilibres économiques et les discontinuités spatiales sont fortes, une question demeure : la nouvelle ligne LGV PACA pourrait-elle effacer de tels dysfonctionnements en impulsant le développement économique des arrière-pays ? Penser que la LGV pourra directement et à elle seule résorber la question des déséquilibres (économiques et/ou démographiques) entre littoral et arrière-pays est une pure illusion ou un manque de réalisme. En effet, pour que l'infrastructure grande vitesse dynamise directement un territoire, la préexistence des bassins de vie et d'emploi est une condition *sine qua non*. Or, au niveau du peuplement, l'arrière-pays montagnoux est un espace relativement vide et de surcroît difficile d'accès : *a priori*, les effets directs de la future ligne à grande vitesse dans l'arrière-pays seront donc inexistantes. En revanche, le TGV pourrait contribuer indirectement à leur désenclavement si les autres modes de transport existants ou en projet sont réorganisés autour de lui (mise en place d'une plateforme intermodale) et si les services offerts par les divers modes de transport régionaux et locaux sont améliorés. À cet égard, doter

d'infrastructures de transport modernes les axes traditionnels de communication entre le littoral et le Piémont, à savoir les vallées du Paillon et de la Roya, serait une manière efficace de relier l'arrière-pays aux pôles de développement régionaux italiens et français, en prenant appui sur des liaisons transfrontalières. Enfin, l'intégration des arrière-pays à l'ensemble littoral dépendra fortement de la localisation de la future gare TGV de Nice et des gares éventuelles de Menton et de Vintimille. Aussi, à la question suivante : la ligne LGV PACA pourrait-elle contribuer à mieux intégrer les deux espaces frontaliers ? Globalement, la réponse est oui, pour les raisons invoquées dans les lignes précédentes, mais sous réserve que cette infrastructure soit un *vrai* projet transfrontalier, dans lequel l'intégration des territoires soit ressentie comme une priorité de chaque côté de la frontière.

## **Conclusion du chapitre 2**

La démarche de diagnostic spatial transfrontalier proposée dans ce chapitre vise à offrir des pistes de réflexion permettant de saisir le fonctionnement et l'organisation de territoires, en particulier ceux qui bordent les frontières en raison de leur spécificité. Nous l'avons vu, dans une démarche d'aménagement, le diagnostic territorial est un véritable outil d'aide à la décision. Il est à la fois un dispositif de légitimation d'une démarche globale de territoire, un instrument de connaissance de son fonctionnement et un moyen de médiation et de dialogue entre les divers acteurs impliqués. Il s'agit donc d'un document opérationnel, précisant les problématiques et les enjeux du territoire, en prenant en considération ses particularités. La désunion consciente entre dispositif fonctionnel et institutionnel a permis non seulement de détecter les points forts et les faiblesses des territoires, voire leurs terrains d'enjeux, mais aussi de mettre l'accent sur les processus de coopération et de gouvernance, fondamentaux pour un tel outil de débat qu'est le diagnostic.

L'application de la démarche de diagnostic spatial au territoire transfrontalier franco-italo-monégasque a abouti à la mise en évidence du potentiel de cet espace en faisant état des nombreuses lacunes que comporte la coopération transfrontalière. Des lacunes qui représentent un handicap pour la réalisation de projets de territoire pourtant indispensables pour le développement des territoires contigus à la frontière.

L'un des enjeux de cet espace transfrontalier est de parvenir à une meilleure articulation des espaces qui le composent. Cela passe par une amélioration de l'accessibilité à tous les niveaux. Dans cette optique, la future ligne LGV PACA devrait jouer un rôle déterminant, mais à condition que les autres moyens de transport soient réorganisés autour d'elle et que la localisation des gares TGV soit étudiée à partir d'une approche globale et multiscale.

Tout comme la démarche de diagnostic spatial a permis de saisir l'organisation spatiale du milieu transfrontalier franco-italien, le retour d'expérience des retombés des Lignes à grande vitesse va permettre d'appréhender les effets et enjeux qui devraient accompagner le projet LGV PACA.