

L'interterritorialité comme mode alternatif de gestion publique.

L'exemple de la Moesa

Lara Daldini

Sous la direction du Prof. Jean Ruegg
Sous l'expertise du Dr. Andrea Pilotti

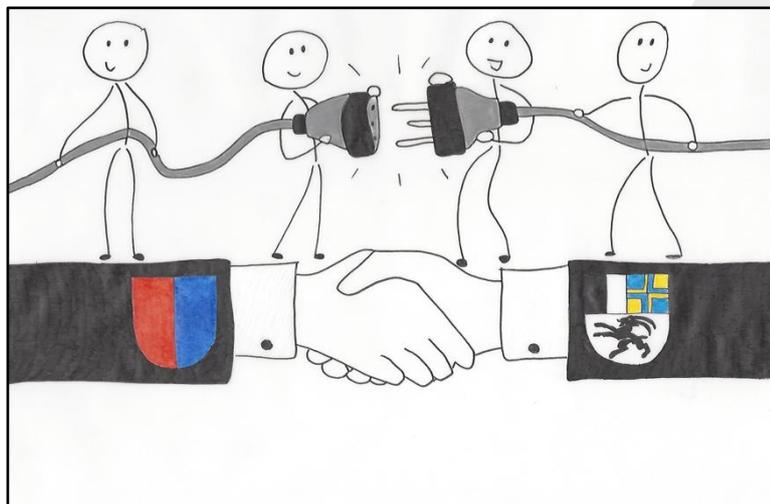


Illustration de couverture

Réadaptation depuis une illustration vue sur internet. © Lara Daldini

Ce travail n'a pas été rédigé en vue d'une publication, d'une édition ou diffusion. Son format et tout ou partie de son contenu répondent donc à cet état de fait. Les contenus n'engagent pas l'Université de Lausanne. Ce travail n'en est pas moins soumis aux règles sur le droit d'auteur. A ce titre, les citations tirées du présent mémoire ne sont autorisées que dans la mesure où la source et le nom de l'auteur sont clairement cités. La loi fédérale sur le droit d'auteur est en outre applicable.

Remerciements

Je tiens à remercier du fond du cœur tous ceux qui ont contribué à la réalisation de cette étude à travers leurs conseils, leurs informations ou leur soutien : ce travail est aussi le vôtre.

Je souhaite remercier mon directeur de mémoire, le professeur Jean Ruegg, qui m'a aidée tout au long de ce travail, grâce à sa curiosité envers la région Moesa, ses précieux conseils, et sa patience.

Un grand merci aussi au Dr. Andrea Pilotti pour avoir accepté d'expertiser ce mémoire.

Je remercie également les maires, les municipaux et les secrétaires des communes de Buseno, Calanca, Cama, Castaneda, Grono, Lostallo, Mesocco, Rossa, San Vittore et Soazza. Leurs contributions ont permis d'orienter cette étude sur des thématiques d'importance régionale.

Merci à Nicoletta Noi Togni, Samuele Censi et Christian De Tann, maires et politiciens engagés, pour leur disponibilité et pour l'intérêt porté à cette petite région.

J'aimerais aussi exprimer ma reconnaissance envers tous ceux ayant contribué à l'étude empirique : Marco Marcacci, pour ses explications sur l'histoire de la Moesa ; Loris Ambrosini, pour m'avoir expliqué les programmes d'agglomération ; Gabrio Baldi et Peter Oberholzer, pour leurs riches contributions au sujet du projet de la piste cyclable et piétonnière interrégionale entre Bellinzona et Cama ; Dante Peduzzi et Romano Losa, pour m'avoir fait part de leur expérience au sujet du système scolaire grison, surtout des particularités de la Moesa ; Paolo Colombo, pour m'avoir illustré la structure de la formation professionnelle en Suisse ; Claudio Broggin et Graziano Zanardi, pour m'avoir expliqué les procédures en matière de gestion des déchets ; Fabio Gandolfi et Loris Rampa, pour m'avoir illustré les démarches administratives intercantionales dans le domaine des déchets. Un autre grand merci aux collaboratrices et collaborateurs de la Division de l'École pour leur disponibilité et pour m'avoir mise en contact avec Diego Erba, qui m'a illustré l'évolution de l'accord sur la scolarisation post-obligatoire.

Enfin, je tiens encore à remercier Mirko pour son soutien et ses commentaires et Danick, inlassable correctrice de mon français parfois encore hésitant. Merci aussi à mes deux familles, une à Selma, l'autre à Coglio, d'avoir cru en moi.

Ringraziamenti

Vorrei ringraziare di cuore tutti coloro che hanno contribuito alla realizzazione di questo studio con i loro consigli, le informazioni ed il loro sostegno: questo lavoro è anche il vostro.

Ringrazio il mio relatore, il professor Jean Ruegg, che con la sua curiosità nei confronti della Moesa, i suoi preziosi consigli e la pazienza che ha avuto, mi ha aiutato durante questo lavoro.

Grazie anche al Dr. Andrea Pilotti per aver accettato di fare da esperto a questa ricerca.

Ringrazio anche i sindaci, i municipali e i segretari dei comuni di Buseno, Calanca, Cama, Castaneda, Grono, Lostallo, Mesocco, Rossa, San Vittore e Soazza. I loro contributi hanno permesso di orientare questo studio su dei temi di rilevanza regionale.

Grazie a Nicoletta Noi Togni, Samuele Censi e Christian De Tann, sindaci e politici impegnati, per la loro disponibilità e l'interesse che nutrono per la Moesa.

Vorrei esprimere la mia gratitudine anche a coloro che hanno contribuito al mio studio empirico: Marco Marcacci per le delucidazioni sulla storia della Moesa; Loris Ambrosini per i suoi costruttivi consigli e per avermi illustrato i programmi di agglomerato; Gabrio Baldi e Peter Oberholzer per i loro contributi riguardo al progetto di pista ciclopedonale tra Bellinzona e Cama; Dante Peduzzi e Romano Losa per aver condiviso la loro esperienza del sistema scolastico grigionese e delle particolarità della Moesa; Paolo Colombo per avermi spiegato il sistema della formazione professionale in Svizzera; Claudio Broggin e Graziano Zanardi per avermi spiegato le procedure in materia di gestione dei rifiuti; Fabio Gandolfi e Loris Rampa per avermi illustrato le procedure amministrative intercantonali nel settore dei rifiuti. Grazie anche alle collaboratrici ed ai collaboratori della Divisione della scuola per la loro disponibilità e per avermi messo in contatto con Diego Erba, che mi ha spiegato l'evoluzione dell'accordo sulle scuole.

Infine vorrei ringraziare Mirko per il suo sostegno e i suoi commenti sul mio lavoro e Danick, instancabile correttrice del mio francese a volte ancora esitante. Grazie anche alle mie famiglie, una a Selma, l'altra a Coglio, per aver creduto in me.

Résumé

Durant les deux derniers siècles, les innovations techniques et la croissance économique ont modifiés les manières dont les individus, par leurs pratiques socio-économiques, s'approprient l'espace. Le territoire fonctionnel qui en résulte est donc de plus en plus disjoint des territoires institutionnels, ce qui se répercute sur la gestion publique. Avec l'accroissement des mobilités, ces questions territoriales ont pris une ampleur considérable, invitant à imaginer la réforme des modes de gestion publique, surtout en visant la coopération entre les territoires institutionnels.

Dans la Moesa, au Sud-Ouest des Grisons, le territoire fonctionnel des pratiques sociales est depuis longtemps orienté vers le canton du Tessin voisin. Le décalage ici est surtout devenu marquant vers la fin du XIX^e siècle, à la suite de la coupure des relations avec le reste des Grisons. Des accords intercantonaux ont été élaborés pour régler les répercussions de cette orientation hors canton et favoriser les relations interterritoriales. A travers cette étude, le but est de contribuer au vaste domaine de la recomposition des territoires, grâce à l'analyse de deux stratégies de coopération interinstitutionnelle : la politique suisse des agglomérations et les accords intercantonaux.

L'analyse du cas grison, permet d'évaluer l'applicabilité limitée des programmes d'agglomération pour des régions périurbaines-montagnardes. Au contraire, l'étude de deux accords intercantonaux (dans le domaine scolaire et dans la gestion des déchets), ont démontré qu'il s'agit d'un outil très satisfaisant pour garantir une gestion publique flexible, adaptable au contexte territorial et favorisant la collaboration interterritoriale.

Mots-clés : territoire fonctionnel, territoire institutionnel, recomposition des territoires, gestion publique, interterritorialité, politique des agglomérations (Suisse), accords interterritoriaux/intercantonaux

L'emploi du générique masculin est non-discriminatoire et vise à alléger la lecture. Les majuscules sont utilisées conformément aux règles en vigueur dans la langue utilisée.

Summary

In the last two centuries, technological innovations and economic growth have changed the ways in which people take over space through their socio-economic activities. The resulting functional territory is therefore increasingly separated from institutional territories, which has repercussions on public management. With the increase in mobility, these territorial issues have taken on considerable proportions, inviting us to imagine the reform of public management, especially by encouraging cooperation between institutional territories.

In the Moesa region, in the southwest of Graubünden, the functional territory of social practices has long been oriented towards the neighbouring canton of Ticino. Here the gap between functional and institutional territories became significant especially towards the end of the 19th century, following the dissolving of relations with the rest of Graubünden. Inter-cantonal agreements have therefore been developed to counter the implications of this extra-cantonal orientation and foster inter-territorial relations. Through this research, the objective is to contribute to the vast field of territorial reorganization through the analysis of two inter-institutional cooperation strategies: the Swiss agglomeration policy and inter-cantonal agreements.

The analysis of the Graubünden case makes it possible to assess the limited applicability of agglomeration programmes for specific suburban and/or mountain regions. On the contrary, the study of two inter-cantonal agreements (one related to the school sector, the other to waste management), has allowed to demonstrate that these are a good tool for a flexible public management, as well as to promote inter-territorial collaboration, and that they are applicable to different territorial contexts.

Keywords: Functional territory, institutional territory, territorial reorganisation, public management, interterritoriality, agglomeration policy (Switzerland), inter-territorial/inter-cantonal agreements

The use of the masculine gender is non-discriminatory and aims at lightening the reading. Capital letters are used according to the rules in force in the language used.

Riassunto

Negli ultimi due secoli, le innovazioni tecnologiche e la crescita economica hanno mutato il modo in cui le persone si appropriano dello spazio, attraverso le loro pratiche socio-economiche. Il territorio funzionale che ne consegue sconfinava perciò sempre più dalle frontiere del territorio istituzionale, il che ha notevoli ripercussioni sulla gestione pubblica. L'aumento delle mobilità ha amplificato le proporzioni di tali problematiche, invitandoci a trovare delle alternative alla gestione pubblica così detta tradizionale, ed incoraggiando in particolar modo la cooperazione tra territori istituzionali.

Nella regione Moesa, nel sud-ovest dei Grigioni, il territorio funzionale delle pratiche sociali è da tempo orientato verso il vicino Cantone Ticino. Il divario fra territorio funzionale e istituzionale qui è diventato significativo verso la fine dell'Ottocento, in concomitanza con la diminuzione dei rapporti con il resto dei Grigioni. Per contrastare le implicazioni dell'orientamento extra-cantonale della regione e favorire le relazioni interterritoriali sono stati sviluppati degli accordi intercantionali. L'obiettivo di questa ricerca è di contribuire al vasto settore delle riforme territoriali attraverso l'analisi di due strategie di cooperazione interistituzionale: la politica svizzera degli agglomerati e gli accordi intercantionali.

L'analisi del caso grigionese consente di valutare la limitata applicabilità dei programmi di agglomerato per determinate regioni periurbane e/o montane. Al contrario, lo studio di due accordi intercantionali (uno relativo al settore scolastico, l'altro alla gestione dei rifiuti), ha permesso di dimostrare che questi sono uno strumento soddisfacente per una gestione pubblica flessibile e applicabile al contesto, oltre che per promuovere la collaborazione interterritoriale.

Parole chiave : Territorio funzionale, territorio politico/istituzionale, riorganizzazione territoriale, gestione pubblica, interterritorialità, politica degli agglomerati (Svizzera), accordi interterritoriali/ intercantionali

L'uso del generico maschile è non discriminatorio e mira ad alleggerire la lettura. Le maiuscole sono utilizzate secondo le regole in vigore nel linguaggio utilizzato.

Table des matières

Remerciements	i
Ringraziamenti	iii
Résumé	v
Summary	vii
Riassunto	ix
Table des matières	xi
Liste des illustrations	xiv
Liste des tableaux	xiv
Abréviations utilisées	xv
1. Introduction	1
1.1. Problématique	3
1.1.1. Questionnement	6
1.1.2. Hypothèses de travail	7
1.2. Plan du travail	9
2. Fondements théoriques	11
2.1. Introduction	11
2.2. Le territoire	11
2.2.1. Territoire fonctionnel	12
2.2.2. Territoire institutionnel	13
2.2.2.1. Frontières	14
2.2.2.2. Juridiction, droit et souveraineté	16
2.3. Le décalage territorial	17
2.4. Recomposition territoriale	19
2.4.1. L'approche des réformateurs métropolitains	19
2.4.2. L'approche du choix rationnel	21
2.4.3. L'approche du New regionalism - Nouvelle gouvernance métropolitaine	24
2.5. Synthèse	27
2.5.1. Les deux approches de territoire et leur influence sur le décalage	27
2.5.2. Les approches de la recomposition des territoires	30

3. Cas d'étude	33
3.1. Contexte géographique	35
3.1.1. Aperçu général	36
3.1.2. La Moesa et les Grisons italiens	39
3.1.3. Lien fonctionnel au Tessin	41
3.1.3.1. Scolarité	42
3.1.3.2. Employés et pendulaires	44
3.1.3.3. Accords intercantonaux	46
3.2. Contexte historique	49
3.2.1. Les De Sacco et la naissance de la Ligue Grise	49
3.2.2. La seigneurie des Trivulzio et l'annexion à la Ligue Grise	51
3.2.3. La conquête de l'autonomie communale et l'établissement des limites	52
3.2.4. La domination française et les bouleversements régionaux	54
3.2.5. Création de la Confédération et réorientation économique	57
3.2.6. Le Gothard ferroviaire et l'étouffement du col du San Bernardino	57
3.2.7. Le chemin de fer de la Moesa et les mouvements pendulaires	59
3.2.8. L'autoroute N13 comme dernier espoir pour une unité grisonne	60
3.2.9. Des rapports de plus en plus compliqués avec Coire	61
3.3. Comparaison avec un autre cas suisse : le Jura	64
3.4. Synthèse	68
4. Enquête de terrain	69
4.1. Méthodes	69
4.1.1. Questionnaire à questions ouvertes	70
4.1.2. Résultats du questionnaire	71
4.2. Entretiens semi-directifs	75
4.2.1. Personnes interviewées	75
4.2.2. Résultats de l'enquête	77
5. Discussion	81
5.1. L'approche des réformateurs métropolitains	83
5.2. L'approche du choix rationnel	90

5.3.	L'approche du new regionalism, ou nouvelle gouvernance métropolitaine	96
5.3.1.	La politique des agglomérations	97
5.3.1.1.	Le programme d'agglomération du Bellinzone (PAB)	97
5.3.1.2.	Collaborations hors périmètre du PAB	105
5.3.1.3.	Conclusion sur la politique des agglomérations	112
5.3.2.	Les accords intercantonaux	113
5.3.2.1.	La scolarité post-obligatoire	118
5.3.2.2.	La gestion des déchets	147
5.3.2.3.	Synthèse sur les accords intercantonaux	161
6.	Conclusion	163
7.	Bibliographie	169
8.	Actes législatifs et règlements	181
9.	Annexes	I
9.1.	Annexe 1 : Questionnaire soumis aux communes	I
9.2.	Annexe 2 : Arrêté du Conseil d'État (TI) sur la fréquentation des écoles du Tessin d'élèves grisons	III
9.3.	Annexe 3 : Dispositions de l'inspectat des écoles (GR) pour l'obtention des mentions	V
9.4.	Annexe 4 : Accord de 1991 sur la fréquentation des écoles du Tessin de la part d'élèves du Moesano	VIII
9.5.	Annexe 5 : Accord de 1994 sur la fréquentation des écoles du Tessin de la part d'élèves du Moesano	X
9.6.	Annexe 6 : Message gouvernemental (TI) du 29 janvier 2008	XIII
9.7.	Annexe 7 : Message gouvernemental (TI) du 28 janvier 2009	XVII
9.8.	Annexe 8 : Message gouvernemental (TI) du 28 juin 2016	XIX
9.9.	Annexe 9 : Arrêté du Conseil d'État (TI) sur l'accord entre CRER et ACR	XXI
9.10.	Annexe 10 : Arrêté du Conseil d'État (TI) sur l'accord entre ACR et CRER	XXII

Liste des illustrations

<i>Illustration 1 : Carte de localisation de la Moesa.</i>	33
<i>Illustration 2 : Les onze régions grisonnes.</i>	35
<i>Illustration 3 : Périmètre de l'agglomération statistique de Bellinzona.</i>	99
<i>Illustration 4 : Chronologie de l'accord sur les écoles post-obligatoires.</i>	146

Liste des tableaux

<i>Tableau 1 : Principaux éléments caractérisant le territoire fonctionnel et le territoire institutionnel, depuis Giraut (2008, 2013) et Ruegg (1997, 2017a).</i>	28
<i>Tableau 2 : Éléments-clé des trois approches de la recomposition des territoires, selon Kübler (2003, 2004, 2005) et Ruegg (2017b).</i>	32
<i>Tableau 3 : Répartition de la population dans la Moesa (décembre 2018).</i>	36
<i>Tableau 4 : Temps de parcours depuis les terminaux des lignes de bus régionales jusqu'aux deux chefs-lieux cantonaux.</i>	38
<i>Tableau 5 : Distance entre les terminaux des lignes de bus et les deux chefs-lieux cantonaux.</i>	38
<i>Tableau 6 : Population dans la Bregaglia et le val Poschiavo (décembre 2018).</i>	39
<i>Tableau 7 : Évolution du nombre d'élèves grisons dans les écoles secondaires tessinoises de niveau II.</i>	43
<i>Tableau 8 : Évolution du nombre d'élèves grisons dans les écoles tessinoises.</i>	44
<i>Tableau 9 : Mouvements pendulaires régionaux en 1980 (depuis Rossi, 1987).</i>	45
<i>Tableau 10 : Mouvements pendulaires régionaux sur la période 2015-2017.</i>	45
<i>Tableau 11 : Liste d'accords entre Grisons et Tessin (Rossi, 1987).</i>	46
<i>Tableau 12 : Liste non-exhaustive d'accords entre Grisons et Tessin, actualisée.</i>	47
<i>Tableau 13 : Aperçu des communes contactées et du type de contribution fournie.</i>	71
<i>Tableau 14 : Principaux éléments sur la situation territoriale de la Moesa extraits des réponses au questionnaire soumis aux communes de la vallée de Mesolcina.</i>	72
<i>Tableau 15 : Principaux éléments sur la situation territoriale de la Moesa extraits des réponses au questionnaire soumis aux communes du val Calanca.</i>	73
<i>Tableau 16 : Aperçu des personnes interviewées du Canton des Grisons.</i>	77
<i>Tableau 17 : Aperçu des personnes interviewées du Canton Tessin.</i>	78
<i>Tableau 18 : Principaux éléments positifs et négatifs des différents exemples de gestion territoriale dans la Moesa en relation aux théories de Kübler (2003, 2004, 2005).</i>	82

Abréviations utilisées

ACR	Azienda cantonale dei rifiuti del Cantone Ticino Entreprise cantonale tessinoise pour les déchets (traduit)
AFC	Attestation fédérale de capacité
ANU	Amt für Natur und Umwelt Graubünden Bureau pour la nature et l'environnement des Grisons (traduit)
ARE	Office fédéral du développement territorial
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (en italien : CDPE)
CDPE	Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (en français : CDIP)
CdT	Corriere del Ticino
CFC	Certificat fédéral de capacité
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
CRER	Corporazione dei Comuni del Moesano per la raccolta e l'eliminazione dei rifiuti Corporation des communes du Moesano pour la récolte et l'élimination des déchets (traduit)
CRT	Commissione regionale dei trasporti Commission régionale des transports (traduit)
CRTB	Commissione regionale dei trasporti del Bellinzonese Commission régionale des transports du Bellinzonese (traduit)
CSIA	Centro scolastico per le industrie artistiche Centre scolaire pour les industries artistiques (traduit)
Cst	Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (RS 101)
DECS	Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport del Cantone Ticino Département de l'éducation, de la culture et du sport du canton du Tessin (traduit)
DFP	Divisione della formazione professionale del Cantone Ticino Division de la formation professionnelle du canton du Tessin (traduit)
DS	Divisione delle scuole del Cantone Ticino Division des écoles du canton du Tessin (traduit)
DSU	Déchets solides urbains (en italien : RSU)
DT	Dipartimento del territorio del Cantone Ticino Département du territoire du canton du Tessin (traduit)

EOC	Ente ospedaliero cantonale Organisme hospitalier cantonal du canton du Tessin (traduit)
FLJ	Front de libération jurassien
FOCJ	Functional Overlapping Competing Jurisdictions
GR	Canton des Grisons
LcACR	Legge [della repubblica e Cantone Ticino] del 24 marzo 2004 concernente l'istituzione dell'azienda cantonale dei rifiuti (RSTI 832.100) Loi [de la république et canton du Tessin] du 24 mars 2004 sur la création de l'entreprise cantonale des déchets (RSTI 832.100, traduit)
LcAggr	Legge [della repubblica e Cantone Ticino] del 16 dicembre 2003 sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (RSTI 182.200) Loi [de la république et canton du Tessin] du 16 décembre 2003 sur l'agrégation et la séparation des communes (RSTI 182.200, traduit)
LcALPAmb	Legge [della repubblica e Cantone Ticino] del 24 marzo 2004 di applicazione della Legge federale sulla protezione dell'ambiente (RSTI 831.100) Loi [de la république et canton du Tessin] du 24 mars 2004 d'application de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement (RSTI 831.100, traduit)
LcFPFC	Legge [del Canton Grigioni] del 17 aprile 2007 sulla formazione professionale e sulle offerte di formazione continua (RSGR 430.000) Loi [du canton des Grisons] du 17 avril 2007 sur la formation professionnelle initiale et sur les offres en formation continue (RSGR 430.000, traduit)
LcPAmb	Legge [del Canton Grigioni] del 2 dicembre 2001 d'introduzione alla Legge federale sulla protezione dell'ambiente (RSGR 820.100) Loi [du canton des Grisons] du 2 décembre 2001 d'introduction à la Loi fédérale sur la protection de l'environnement (RSGR 820.100, traduit)
LcSCR	Legge [del Canton Grigioni] del 23 aprile 2014 sulla suddivisione del Cantone dei Grigioni in regioni (RSGR 110.200) Loi [du canton des Grisons] du 23 avril 2014 sur la subdivision du canton des Grisons en régions (RSGR 110.200, traduit)
LcSMS	Legge [del Canton Grigioni] del 23 ottobre 2018 concernente le scuole medie superiori del Cantone dei Grigioni (Legge sulle scuole medie superiori; RSGR 425.000) Loi [du canton des Grisons] du 23 octobre 2018 concernant les écoles moyennes supérieures du canton des Grisons (Loi sur les écoles moyennes supérieures ; RSGR 425.000, traduit)
LFPr	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (RS 412.10)
LPAmb	Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb ; RS 814.01; en français : LPE)

LPE	Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01 ; en italien : LPAmb)
MAR	Mittelschule Anerkennungsreglement Règlement concernant la reconnaissance des certificats délivrés par les Écoles de culture générale (traduit)
N13	Route nationale N13 (ou A13) reliant St. Margrethen à Bellinzona
OcPamb	Ordinanza [del Cantone dei Grigioni] del 13 agosto 2002 sulla protezione dell'ambiente (RSGR 820.110) Ordonnance [du canton des Grisons] du 13 août 2002 sur la protection de l'environnement (RSGR 820.110, traduit)
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de statistique
OLED	Ordonnance fédérale du 4 décembre 2015 sur la limitation et l'élimination des déchets (RS 814.600)
ORMO	Organizzazione regionale del Moesano Organisation régionale du Moesano
OTD	Ordonnance du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets (RS 814.600, abrogée)
OUMin	Ordonnance fédérale du 7 novembre 2007 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière (RS 725.116.21)
PA	Projet (ou programme) d'agglomération
PAB	Programma d'agglomerato del Bellinzone Projet (ou programme) d'agglomération du Bellinzone
PGD	Plan de gestion des déchets (en italien : PGR)
PGR	Piano di gestione dei rifiuti (en français : PGD)
PTT	Postes, téléphones, télégraphes suisses
RJ	Rassemblement Jurassien
RPT	Péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSGR	Recueil systématique du droit cantonal du canton des Grisons
RSI	Radiotelevisione della Svizzera italiana Radio Télévision de la Suisse italienne
RSTI	Recueil systématique du droit cantonal du canton du Tessin
RSU	Rifiuti solidi urbani (en français : DSU)

SAM	Scuola di arti e mestieri École des métiers (traduit)
SAP	Scuola di avviamento pratico École d'introduction aux apprentissages professionnels (traduit)
SCC	Scuola cantonale di commercio di Bellinzona École des métiers du commerce de Bellinzona (à temps plein, traduit)
SEC	Scuole medie secondarie École secondaire de niveau I d'introduction aux écoles de culture générale (traduit)
SMC	Scuola media di commercio École des métiers du commerce (à temps partiel, traduit)
SSPSS	Scuola specializzata per le professioni sociali e sanitarie École préparatoire pour les professions sociales et sanitaires (traduit)
STEP	Station d'épuration des eaux usées
TBA	Tiefbauamt Graubünden Bureau des constructions du canton des Grisons (traduit)
TI	Canton du Tessin
TI*	Territoire institutionnel
TF	Tribunal fédéral
TF*	Territoire fonctionnel
UIOM	Usine d'incinération des ordures ménagères
UIT	Ufficio delle infrastrutture dei trasporti del Cantone Ticino Bureau des infrastructures des transports du canton du Tessin (traduit)
UPTT	Ufficio della pianificazione e della tecnica del traffico del Cantone Ticino Bureau de planification et de la technique du trafic du canton du Tessin (traduit)
URSI	Ufficio dei rifiuti e dei siti inquinati del Cantone Ticino Bureau des déchets et des sites pollués du canton du Tessin (traduit)
USI	Università della Svizzera italiana Université de la Suisse italienne (traduit)
USTAT	Ufficio di statistica del Cantone Ticino Bureau de statistique du canton du Tessin (traduit)
UVS	Union des villes suisses

1. Introduction

L'espace de vie des sociétés s'élargit sans cesse. Depuis le XIX^e siècle, les innovations techniques qui ont caractérisé les sociétés modernes, ont été à la base d'une incroyable croissance économique et d'un bouleversement des pratiques socio-économiques et des aspirations sociales (Daldini, 2016 ; Gosnell & Abrams, 2011). En effet, les innovations technologiques, économiques et sociales qui ont caractérisé les derniers siècles, dont l'amélioration des infrastructures de transport et de communication et la diminution de leurs coûts, l'évolution des économies numériques et l'apparition des professions de service qui peuvent bénéficier du télétravail, ont élargi les horizons appropriables par la société (Daldini, 2016 ; Gosnell & Abrams, 2011). L'espace de vie des individus qui en résulte, s'étale donc sur un territoire toujours plus vaste. Depuis le début du XX^e siècle, les mouvements pendulaires ont pris une ampleur considérable, ce qui a entraîné une séparation de plus en plus nette entre lieu de travail et lieu de résidence. La mobilité résidentielle, le tourisme de courte et longue durée et la pratique des multi-résidences ne sont que certaines des manifestations spatiales de ce bouleversement socio-économique.

Parmi les nombreuses manifestations tangibles de la mobilité croissante des individus, les pratiques intercommunales décrivent des situations où les individus vivent plusieurs communes dans leur quotidien. Il s'agit d'un phénomène auquel toute société est de plus en plus confrontée, surtout « *à l'heure [...] des mobilités généralisées* » (Ascher, 2008, p. 354). En effet, les pratiques sociales et économiques des individus ont toujours plus tendance à se développer indépendamment des frontières institutionnelles, voire débordant de celles-ci, creusant un décalage entre les territoires politico-institutionnels et les territoires fonctionnels des pratiques socio-économiques (Antheaume & Giraut, 2005 ; Gerbaux, 1999 ; Gumuchian, 2003). Cela a des répercussions tant sur l'efficacité de la gestion politique que sur la vie des individus, car le dépassement quotidien des frontières pour se rendre au travail, pour faire ses achats ou pour toute autre activité du quotidien, crée des déséquilibres au niveau de la gestion politique et de la régulation fiscale (Kübler, 2003, 2004, 2005). En effet, dans de tels contextes territoriaux, les questions sociales se manifestent à des échelles différentes par rapport aux territoires politico-institutionnels dans lesquels les décisions relatives ont été prises (Kübler, 2005).

Compte tenu des problèmes engendrés par ces questions territoriales et afin d'atténuer ces décalages, la recomposition des territoires est devenue une tâche permanente (et un défi actuel) pour « *ceux qui s'occupent des politiques à impact territorial* » (Ruegg, 1997, p. 147), économistes, sociologues et spécialistes d'administration en particulier (Kübler, 2003, 2005).

Avec ce mémoire, l'intention est d'approcher ce vaste domaine des territoires à travers le regard de ceux en charge de la gestion publique. En effet, nul n'est plus qualifié à parler et traiter des problèmes regardant la gestion publique, sinon ceux qui s'en occupent. De fait, en cette époque contemporaine, cela n'est plus une tâche qui concerne uniquement les fonctionnaires publics et les politiciens, puisqu'elle implique également des entités parastatales, des consortiums et des privés. Le choix de la région d'étude s'est porté sur la Moesa, région grisonne qui connaît ce type de dynamiques, pour une question d'intérêt personnel. Cependant, ce territoire à cheval sur la frontière avec le Tessin, canton auquel il est fonctionnellement lié, s'est avéré très intéressant à analyser. De plus, les reformes territoriales menées au fil des ans par le canton des Grisons et le nombreux accords intercantonaux signés avec le Tessin, offrent un terrain d'étude riche pour traiter de ces dynamiques territoriales.

Cette étude se base sur l'apport d'une grande variété de sources documentaires et se structure en trois grandes parties. La recherche commence par retracer l'évolution de la situation régionale et d'identifier les potentielles sources de décalage territorial à travers une recherche documentaire. Une deuxième partie se base sur l'apport de questionnaires à questions ouvertes et de données structurelles. Il s'agit de faire un diagnostic de la situation territoriale actuelle telle que perçue par ceux en charge de la gestion publique et politique. Partant de cette seconde partie, il s'agit d'analyser certaines ruses mises en place localement pour faire face aux problématiques liées à la situation territoriale.

1.1. Problématique

Dans le passé nous pensions que le territoire institutionnel parvenait à contenir toutes les pratiques sociales et économiques à l'intérieur de ses frontières. Lacher (2003), de manière très critique, affirme au contraire que le territoire en tant qu'unité politique n'a jamais été le contenant parfait pour la société entière, les pratiques de cette dernière se développant déjà de manière indépendante des limites politiques par passé. Son avis est critiquable, du moins en référence aux grandes puissances économiques mondiales, qui parviennent encore, grâce à leur marché et à leur taille géographique, à contenir la majorité des pratiques sociales à l'intérieur de leurs limites. Néanmoins, le constat que la correspondance entre territoire institutionnel et territoire fonctionnel est de plus en plus mise en tension, est partagé par nombreux auteurs scientifiques (Antheaume & Giraut, 2005 ; Gerbaux, 1999 ; Gumuchian, 2003).

La multiplication des référents identitaires, l'émergence de nouvelles pratiques spatiales et l'éclatement des espaces de vie mettent en tension cette correspondance entre espace vécu et découpages politico-administratifs, résultant dans une progressive inadéquation du territoire institutionnel comme contenant de la totalité des pratiques spatiales de la société (Antheaume & Giraut, 2005 ; Gerbaux, 1999 ; Gumuchian, 2003). D'autre part, il faut quand même ajouter qu'une grande majorité de ces territoires institutionnels ont été instaurés au XVIII^e siècle et leur structure politique visait l'organisation politique de la société moderne. Il serait du moins naïf de croire qu'ils satisferaient encore pour organiser au mieux et sans défaillances une société contemporaine dont les rapports à l'espace sont davantage spatialement et temporellement fluides, bien que la taille et la pouvoir économique de certains pays rend encore peu probable le dépassement de leurs frontières (Antheaume & Giraut, 2005 ; Gerbaux, 1999 ; Gumuchian, 2003).

Quoique nous parlions de *complexité territoriale* (Giraut, 2013 ; Giraut & Vanier, 1999 ; Guigou, 2002) ou de *territorialité post-moderne* (Antheaume & Giraut, 2005 ; Giraut, 2013 ; Pourtier, 2005), l'époque que nous vivons actuellement pose des grands défis à notre indispensable territorialisation. Les territoires politiques, mailles de gestion et d'exercice du pouvoir, sont débordés par les pratiques sociales (Debarbieux & Vanier, 2002 ; Giraut, 2013 ; Guigou, 2002). L'accroissement des mobilités,

l'élargissement et la multiplication des lieux de vie et les mutations majeures des activités de production et de consommation, multiplient les rapports à l'espace des individus et de la société en général (Antheaume & Giraut, 2005 ; Cortes & Pesche, 2013 ; Giraut, 2008, 2013 ; Offner, 2006 ; Vanier, 2010). En plus de complexifier la gestion territoriale, cette multiplication des rapports à l'espace rend « *caduque une approche qui prétendrait que le territoire (et même les territoires emboîtés) seraient un mode d'appréhension pertinent de l'ensemble des spatialités sociales* » (Antheaume & Giraut, 2005, p. 21). Une des raisons à cela, est que les pratiques socioéconomiques s'accrochent mal des frontières politico-administratives et ont donc tendance à s'en affranchir (Gerbaux, 1999). De plus, la nature de plus en plus fluide des rapports à l'espace augmente la disjonction entre territoire institutionnel et territoire fonctionnel, renforçant le décalage (Offner, 2006 ; Vanier, 2002). Les pratiques socio-économiques individuelles et collectives se trouvent donc être à la fois la cause de la crise territoriale et le moteur des dynamiques territoriales (Debarbieux & Vanier, 2002 ; Giraut, 2013 ; Gumuchian, 2003 ; Vanier, 2010). De plus, les temporalités lentes qui caractérisent l'institutionnel contribuent à creuser ce décalage (Vanier, 2010).

Les décalages territoriaux ont des répercussions sur l'efficacité de la gestion politique et publique, ainsi que sur la vie des individus (Raffestin, 1986). En effet, le dépassement au quotidien des frontières, engendre des déséquilibres au niveau de la gestion et de la représentation politique, ainsi que pour ce qui concerne la régulation fiscale (Kübler, 2003, 2004, 2005). En effet, dans de tels contextes territoriaux, les questions sociales se manifestent à des échelles différentes par rapport aux territoires politico-institutionnels dans lesquels les décisions sont prises (Kübler, 2005).

En raison de la multiplication des contextes territoriaux de ce type et des problèmes engendrés, des pratiques de gestion publique nouvelles apparaissent, notamment sous l'impulsion de tentatives courantes de recomposition territoriale (Kübler, 2003, 2004, 2005 ; Ruegg, 1997). Qu'elle soit une pratique courante ou un défi pour les experts et les techniciens du territoire et de l'administration politique et publique, la recomposition des territoires nourrit un grand nombre d'études visant à réduire les effets de ces questions territoriales (Kübler, 2003, 2005 ; Ruegg, 1997).

Certaines approches de la recomposition des territoires questionnent la pertinence des frontières, tandis que d'autres ne la mettent pas en discussion. D'autre part, bien que parfois une frontière ne fait pas sens aux yeux de certains, elle « *n'est en soi ni négative, ni positive [...et] il serait erroné d'induire d'une situation particulière une conclusion mettant en cause sa nécessité* » (Raffestin, 1986, p. 19). De plus, changer le tracé d'une frontière, outre qu'engendrer des coûts, a des importantes répercussions sur les pratiques sociales et économiques et sur la gestion politique, d'autant plus que les frontières peuvent également être bénéfiques (Raffestin, 1986). En optique économique, en outre, l'existence de plusieurs territoires institutionnels différents peut stimuler la compétitivité entre les autorités pour ce qui concerne la production de biens et services de qualité, afin d'attirer un plus grand nombre d'habitants et de consommateurs dans leur périmètre (Kübler, 2003, 2004, 2005).

Par ailleurs, certaines nouvelles approches de la gestion publique s'affranchissent des territoires soi-disant traditionnels, faisant presque abstraction des frontières. Pour cette raison, elles ne nécessitent donc d'aucun travail de redéfinition des limites territoriales. C'est notamment le cas pour les pratiques de gestion dites interterritoriales, comme par exemple les programmes d'agglomération (PA)¹, outil de la politique fédérale en faveur des agglomérations, ou les accords intercantonaux.² Néanmoins, malgré l'abstraction des frontières qui peut être faite, le dépassement juridictionnel dans le système des politiques publiques, qui est peu flexible, nécessite de « *régulations de nature juridico-institutionnelle* » (Raffestin, 1986, p. 10). En effet, le statut juridique des individus qui se situent en dehors de leurs limites institutionnelles change, ensemble aux droits et devoirs individuels. Le problème qui se pose serait donc de l'ordre du droit territorial : comment donner droit à des personnes de circuler, de travailler, ou de contribuer aux décisions politiques dans un territoire institutionnel qui n'est pas le leur ? Comment

¹ Les notions de Projet ou de Programme – référées à la politique des agglomérations – sont équivalentes. La première est employée dans les cantons romands, tandis que l'autre est utilisée dans les cantons alémaniques et au Tessin. Dans la suite du travail, l'emploi du concept de Programme d'agglomération sera privilégié, pour cohérence avec la future référence au Programme d'agglomération du Bellinzone (PAB), outre que pour se rapprocher de la dénomination en italien, langue principale dans la région d'étude, et en allemand, langue dans laquelle sont rédigés la plupart des documents officiels des Grisons.

² La notion d'accord intercantonal est ici utilisée d'une manière générique pour caractériser l'ensemble d'accords, conventions, concordats et autres contrats de collaboration qui peuvent être réalisés entre deux cantons ou plus, entre un ou plusieurs cantons et des agences parastatales ou entre un ou plusieurs cantons et des privés concernant des prestations publiques.

réorganiser la fiscalité territoriale qui est autant défailante ? Ou encore comment concilier territoire institutionnel et fonctionnel qui évoluent de manière si différente ?

1.1.1. Questionnement

Les thématiques abordées auparavant ouvrent un vaste champ d'étude qui porte sur les questions territoriales, leurs causes et les conséquences. Le cas particulier de la Moesa, qui sera développé plus loin, paraît très intéressant pour illustrer ce type de relations territoriales. Ainsi apparaît la principale question de recherche suivante :

Quand territoire institutionnel et fonctionnel ne coïncident pas, à l'exemple de la Moesa, quelle réponse l'interterritorialité offre-t-elle au décalage juridico-administratif ?

Cette question de recherche est incontestablement ambitieuse. Elle touche à nombreuses thématiques qui concernent tant le droit territorial que l'essence même d'une définition univoque du concept de territoire. Pour pouvoir fournir une réponse à cette question, la recherche a pu être structurée en deux grandes étapes dont les objectifs sont différents. Initialement, il a été intéressant de rechercher les raisons sous-jacentes à ce décalage. Dans un deuxième temps, il s'est agi d'identifier les ruses mises en place pour atténuer ces décalages et de les analyser, à travers l'étude du cas spécifique de la Moesa.

Par cette double clé de lecture, la question de recherche mentionnée plus haut peut être déclinée en plusieurs sous-questions plus spécifiques, dont notamment :

1. Comment pourrions-nous expliquer le décalage observé aujourd'hui entre territoire institutionnel et territoire fonctionnel ?
2. Dans quelle mesure une approche interterritoriale telle que définie par Vanier (2010) offrirait-elle une solution durable pour dépasser ces limites ?
3. En quoi la politique des agglomérations et les accords intercantonaux pourraient-ils représenter des exemples de pratiques interterritoriales ? Dans quelle mesure permettraient-ils de résoudre les problèmes territoriaux ?

1.1.2. Hypothèses de travail

Des hypothèses de travail sont pu être proposées en tant que premier essai de réponse aux sous-questions évoquées auparavant. Celles-ci permettent d'orienter la suite du travail, en fournissant d'intéressantes pistes à investiguer. La pertinence des thèses qui ont été proposées, pourra être infirmée ou contredite à la suite de la recherche empirique de terrain. En relation aux sous-questions de recherche proposées, les hypothèses de travail qui ont émergé sont les suivantes :

1. Comment pourrions-nous expliquer le décalage observé aujourd'hui entre territoire institutionnel et territoire fonctionnel ?

H1 : Les acteurs différents qui caractérisent le territoire institutionnel et le territoire fonctionnel (ou relationnel), leurs pratiques et leurs logiques différentes sont elles-mêmes les principales sources du décalage territorial.

Le territoire institutionnel, étendue sur laquelle un État moderne exerce son autorité juridique (Alliès, 1980 ; Ruegg 2017a), est tributaire de la définition des frontières et des fonctions que celles-ci introduisent sur le territoire. Pour assurer le fonctionnement des États, la frontière et la juridiction doivent être clairement définies. De plus, pour les mêmes raisons, leur évolution implique un long et lent processus de redéfinition, puisque toute redéfinition a des impacts sur la vie des individus (Raffestin, 1986). D'autre part, le territoire fonctionnel, ainsi défini le territoire investit par les pratiques socioéconomiques, s'organise de manière plus flexible et évolue de manière plus fluide, suivant des logiques sociales et économiques (Giraut, 2008, 2013). Le décalage est créé par ces différences, car le territoire institutionnel ne parvient pas à rattraper le retard sur le territoire fonctionnel, en raison de temporalités différentes des deux territoires.

2. Dans quelle mesure une approche interterritoriale telle que définie par Vanier (2010) offrirait-elle une solution durable pour dépasser ces limites ?

H2 : Une approche interterritoriale (Vanier, 2010) permettrait de dépasser ces décalages en raison de sa souplesse, ainsi que de sa capacité à articuler les registres du formel et de l'informel.

Étant donné la rigidité des territoires en tant que sujets politiques et la rapide évolution des territoires économiques et sociaux, il est inutile de se concentrer sur l'ajustement et la recomposition territoriales. Il conviendrait de garder les limites et d'élaborer une pratique en réseau, partageant les droits et devoirs territoriaux. Une telle réflexion permettrait de passer d'une pratique de politiques publiques calquée sur les territoires institutionnels, donc assez limitée, à une pratique plus flexible qui puisse évoluer ensemble avec les pratiques territoriales.

3. En quoi la politique des agglomérations et les accords intercantonaux seraient-ils des exemples d'interterritorialité ? Dans quelle mesure permettraient-ils de résoudre les problèmes territoriaux ?

H3 : Les bricolages juridico-administratifs sont des exemples d'interterritorialité car ils permettent de résoudre le problème du décalage territorial au moment où celui-ci se pose. La politique des agglomérations, via son outil privilégié des PA, qui incite la coopération et la collaboration au sein d'un périmètre préétabli, serait également un exemple d'interterritorialité.

Les bricolages juridico-administratifs sont élaborés lorsqu'un problème territorial se présente, via l'élaboration d'une convention ou d'un accord juridique. Une pratique de ce genre renvoie à une résolution sur le court terme et au « cas par cas », jusqu'à présent adéquate en fonction des besoins sociaux et des ressources économiques limités. Par conséquent, nous pourrions dire qu'ils constituent un exemple d'interterritorialité, du fait d'être organisés au niveau

intercantonal. D'autre part, la politique des agglomérations, via les PA, établit des périmètres au sein desquels les autorités publiques sont invitées à collaborer et vise une coopération verticale et horizontale dans les domaines des transports, de l'urbanisation et du paysage. Pour ses domaines d'application, il constituerait donc un autre type d'outil interterritorial.

1.2. Plan du travail

Cette étude cherche avant tout à rendre compte de l'existence du décalage territorial et des problèmes que celui-ci engendre, à travers la revue des principaux ouvrages traitant du territoire. En particulier il sera important de préciser les raisons sous-jacentes à ces décalages, que nous supposons dériver des acteurs, des matérialités et des logiques différentes entre le territoire fonctionnel et le territoire institutionnel, à travers l'analyse des principales études de géopolitique, de géographie économique et d'histoire traitant de la matière. De plus, la revue de la littérature au sujet des frontières et du droit territorial permettra de montrer les répercussions que ces décalages ont sur la vie des individus, démontrant l'intérêt pour le présent travail.

Les ouvrages traitant du territoire ont donc une grande importance pour la définition du cadre théorique de référence. Les théories de Raffestin (1986, 1986a) sont également très importantes pour aborder la question de la création des frontières et des fonctions qu'elles introduisent. De plus, les théories de Kübler (2003, 2004, 2005) au sujet de la recomposition des territoires serviront de base théorique pour identifier les différents modes alternatifs de la gestion publique.

La partie empirique analysera la situation territoriale de la Moesa en relation aux théories citées dans la revue de la littérature. Dans un premier lieu, il s'agira de faire le point sur la situation territoriale régionale et de comprendre de quelle manière elle est perçue par les autorités communales, régionales et cantonales. Ensuite, l'analyse des pratiques territoriales entretenues par la Moesa dans certains domaines de la gestion publique, nourrie d'apports d'entretiens, permettra de comprendre les ruses mises en place localement pour faire face aux questions dues à la situation territoriale particulière. De plus, cette analyse permettra de comprendre l'entité perçue de ces décalages et de comprendre comment les atténuer, si c'est possible et économiquement,

socialement ou politiquement rationnel. Dans la limite du possible, il sera aussi très intéressant de recenser les accords intercantonaux existants afin de mettre en évidence leur caractère multisectoriel.

Des entretiens avec des historiens seront donc prévus, afin de comprendre l'évolution historique et politique de la Moesa. L'analyse historique régionale, en particulier celle des stratégies politiques plus ou moins anciennes, devrait permettre d'éclaircir les raisons sous-jacentes de l'annexion aux Grisons, plutôt que de maintenir le rattachement provisoire au Tessin. De plus, l'interview des représentants régionaux au Grand Conseil grison devraient permettre d'identifier les dynamiques politiques cantonales, ainsi que l'évolution de la situation et de la perception de la région dans le temps. Ceci permet non seulement de comprendre les rapports que la Moesa entretient au sein des Grisons, mais également l'appréciation de la région au sein du parlement cantonal, le tout dans une perspective historique.

La consultation des administrations politiques communales et régionales de la Moesa est tout autant importante pour comprendre à fond la situation locale. L'entretien d'un représentant du Bureau pour l'aménagement du territoire du Département de l'économie publique et de la socialité du canton des Grisons permettra d'identifier l'attitude dudit Département envers la situation particulière de la Moesa. De plus, étant donné sa proximité avec l'agglomération de Bellinzona, un Projet d'agglomération qui englobe la Moesa serait élaboré par le Tessin. Un entretien avec les responsables tessinois en charge de l'élaboration des Projets d'agglomérations, en particulier du Projet d'agglomération du Bellinzone (PAB), permettrait de comprendre l'éventuelle utilité que pourrait avoir la Moesa d'être incluse dans un projet de ce type.

L'identification d'un ou deux accords intercantonaux et leur analyse – grâce aux apports des responsables régionaux et cantonaux du domaine – nous permettra en outre de comprendre la validité de cet outil pour la gestion territoriale.

2. Fondements théoriques

2.1. Introduction

Pour mieux comprendre ce vaste domaine d'étude, notamment les raisons sous-jacentes au décalage progressif entre espace vécu et découpages politico-administratifs, il paraît nécessaire d'introduire le cadre théorique de référence. Il est particulièrement important de définir la notion de territoire dans ses deux grandes sous-catégories de fonctionnel et d'institutionnel, car elles sont supposées être la cause principale du décalage territorial. Dans un deuxième temps, avec l'intention d'identifier des modèles alternatifs pour la gestion publique, les approches de la recomposition des territoires identifiées par Kübler (2003, 2004, 2005) notamment les *réformateurs métropolitains*, le *choix rationnel* et le *new regionalism* (ou *nouvelle gouvernance métropolitaine*), seront présentées et développées.

2.2. Le territoire

La notion de territoire apparaît centrale à ce travail. L'idéologie territoriale traverse et structure « *tous les champs de la société [...] et de ses actions* » (Vanier, 2005, p. 319).

La définition de ce mot paraît intuitive, son emploi étant tellement banalisé et courant. Or, ce concept tant essentiel pour la géographie, ne pourrait pas être défini et employé de manière plus ambiguë, car dans le temps « *les usages et les significations se sont multipliés, créant une réelle difficulté de communication entre chercheurs* » (Lévy & Lussault, 2013, p. 995). Cette difficulté est accentuée par son caractère polysémique et par son emploi équivoque (Aldhuy, 2008 ; Giraut, 2008 ; Lévy & Lussault, 2013 ; Offner & Pumain, 1996). Dans la plupart des acceptions, le territoire aurait remplacé la notion générique d'espace, pour « *souligner les processus sociaux de production [...] des lieux par les sociétés et les institutions* » (Offner & Pumain, 1996, p. 140). Il constituerait donc à la fois espace géographique et identité collective, historiquement ancrés car dérivant d'une construction sociale. D'autre part, le territoire est également appréhendé comme l'ensemble des spatialités individuelles et collectives, qui peuvent dépasser les limites institutionnelles (Ruegg, 2017a).

Aujourd'hui le concept de territoire est omniprésent en géographie, et les sens qui lui sont attribués se multiplient, renforçant son statut ambigu (Aldhuy, 2008 ; Faure, 2006). Pour pallier ces ambiguïtés, un complément lui est souvent attribué, permettant de faire la distinction entre deux grands types de territoire, très importants pour ce travail : le territoire fonctionnel et le territoire institutionnel.

2.2.1. Territoire fonctionnel

Le territoire fonctionnel, nommé plus souvent « relationnel » en France, caractérise le territoire dans sa dimension socio-culturelle, tel qu'il est « *perçu, vécu, représenté, désiré et investi par les pratiques individuelles et collectives* » (Giraut, 2013, p. 60). Espace de manifestation des dynamiques sociales et économiques, il se structure en archipel ou en réseau de lieux, qui peuvent être spatialement et temporellement discontinus. Contrairement au territoire institutionnel, « *structuré par des principes de contiguïté et de continuité* » (Giraut, 2008, p. 61), le fonctionnel s'organise selon une logique réticulaire plus exclusive et plus fluide (Giraut, 2008, 2013).

Il existe différentes acceptions du territoire fonctionnel. D'une part nous trouvons le territoire relationnel des individus ou des entreprises, qui s'organise en un réseau de nœuds et de lignes de transports et de communication (Ruegg, 2017a). En effet, lorsqu'elles favorisent une glocalisation, les entreprises exercent une action structurante sur les tissus régionaux (Carluer, 2005). D'autre part, le fonctionnel peut être identifié comme le territoire morphologique dans lequel une fonction est la mieux remplie, par exemple l'approche en bassin versants pour la gestion cohérente des micropolluants (Ruegg, 2017a). Le fonctionnel peut donc être entendu comme territoire « *de gestion des problèmes publics* » (Thoenig & Duran, 1996, p. 611) dans lequel se présentent les relations majeures pour le fonctionnement d'une société. Ainsi, nous pouvons prendre l'exemple du bassin de vie, qui est structuré par les mobilités quotidiennes de ses habitants (Aragau, 2013) et qui est souvent utilisé comme territoire délimitant des projets d'agglomération.

2.2.2. Territoire institutionnel

D'autre part, en géographie politique le territoire est souvent employé en tant que notion spécifique aux enjeux de pouvoir et de souveraineté de l'État (Badie, 1995 ; Giraut, 2008). Il est alors entendu dans le sens de territoire institutionnel, étendue sur laquelle une autorité exerce une juridiction, sur laquelle des politiques, des normes et des valeurs sont légitimes et dans laquelle apparaît la figure du citoyen (Alliès, 1980 ; Giraut, 2013 ; Faure, 2006 ; Offner, 2006 ; Rivière, 2015 ; Ruegg, 2017a). En ce sens, le territoire serait non seulement le contenant de l'État, témoignant de sa souveraineté politique, mais une de ses *conditio sine qua non* (Alliès, 1980 ; Barberis, 1999). Ainsi défini, il est fréquemment employé pour traiter de l'apparition des États-nation, bien qu'il ait déjà été employé pour référer de découpages spatiaux précédents, par exemple caractérisant les espaces soumis à l'emprise d'un seigneur féodal (Barberis, 1999 ; Valsangiacomo, 2014 ; Vanier, 2006).

Appréhendé dans une approche aréolaire et circonscrite, légitimée par l'historiographie nationale, le territoire institutionnel est constitué de mailles géométriques et contiguës, dotées d'un ou plusieurs centres de pouvoir et délimité par des frontières (Antheaume & Giraut, 2005 ; Cortes & Pesche, 2013 ; Debarbieux & Vanier, 2002).

Comme mentionné, le territoire institutionnel ne constituerait plus le bon contenant des pratiques sociales de ses individus. En effet, il ne parvient plus à rattraper le retard accumulé sur les pratiques sociales, en raison surtout des temporalités très lentes des institutions et de l'évolution rapide des pratiques sociales et économiques (Offner, 2006 ; Lajarge, 2002 ; Vanier, 2005, 2010). L'évolution des territoires institutionnels est laborieuse en particulier pour leurs caractéristiques, en particulier les *frontières* et la *souveraineté territoriale*. Les frontières, par les fonctions qu'elles revêtent pour les territoires et la société, sont difficiles à redessiner. De plus, la juridiction introduit une suprématie territoriale exclusive qu'il est difficile d'outrepasser. Pour cette raison, il convient de développer davantage ces deux concepts.

2.2.2.1. Frontières

Les frontières sont très importantes pour tous les territoires institutionnels, puisqu'elles établissent un régime de droits et limitent l'étendue du pouvoir de l'État (Badie, 1995 ; Caillosse, 2002). Dans le cadre de cette étude, la frontière est importante car en raison des bouleversements territoriaux actuels, sa légitimité peut être questionnée (Leresche & Saez, 2002 ; Segaud, 2002 ; Vanier, 2010). Or, la frontière est nécessaire surtout en raison des fonctions qu'elle introduit. Étroitement liée au territoire institutionnel, celle-ci est socialement construite et sa définition devrait évoluer pour s'adapter aux nouvelles circonstances socio-politiques (Raffestin, 1986). Néanmoins, il faut être prudents dans toute redéfinition, car par ses fonctions toute frontière a des influences sur la vie des individus dans leur quotidien (Raffestin, 1986).

Les limites ont d'autres fonctions que le rôle géopolitique attribué à la frontière, raison pour laquelle les frontières n'en constituent qu'un sous-ensemble (Raffestin, 1986). En anthropologie, par exemple, les limites sont essentielles pour définir le rapport à autrui, étant donné que toute action qui se traduit par « *des relations à l'environnement, par des rapports aux êtres et aux objets, nécessite la création ou la prise en compte des limites* » (Raffestin, 1986, p. 6 ; Vanier, 2005).

Raffestin (1986) identifie les quatre fonctions fondamentales des limites suivantes : *traduction, régulation, différenciation* et *relation*. Premièrement, les limites *traduisent* une intention, « *un pouvoir exercé* » (Raffestin, 1986, p. 18) par une autorité. Elles expriment une volonté de la société, un « *choix de politique* » (Segaud, 2002, p. 92) et établissent des « *droits sur l'espace* » (Pourtier, 2005, p. 39). Leur origine est sociale et politique et n'est donc « *jamais arbitraire* » (Raffestin, 1986, p. 3 ; Marcacci, 2014). En deuxième lieu, les limites ont une fonction de *régulation*, qu'elle soit politique, économique, sociale ou culturelle. En effet, elles délimitent la souveraineté d'une autorité, ainsi que l'étendue de validité et le contenu des politiques, des normes et des valeurs sociales (Alliès, 1980 ; Offner, 2006 ; Raffestin, 1986). Troisièmement, par leur présence, elles opèrent une *différenciation*, entre cultures, juridictions et sociétés. Cela « *n'implique pas que les limites soient toujours stables mais [...] qu'il y ait toujours des limites* » (Raffestin, 1986, p. 19), car en cas de diversité, leur absence peut déboucher

sur des violents contrastes. Or, ces différences peuvent évoluer dans le temps (Raffestin, 1986). Finalement, les frontières traduisent une *relation*, qui peut être d'échange, de collaboration ou d'opposition, ce qui peut influencer leur forme et les rendre plus ou moins ouvertes (Raffestin, 1986). Prenons l'exemple du mot frontière apparu au XVI^e siècle, dont l'étymologie qui traduit un type de relation. Ligne de front militaire en cas de guerre ou de fortes tensions, elle agissait comme limite aux ennemis (Ségaud, 2002 ; Valsangiacomo, 2014). À la même époque, autour des frontières-contact, qui étaient plus dynamiques et mobiles pour s'adapter au monde en transformation s'organisaient surtout les activités d'échange (Valsangiacomo, 2014).

Si les fonctions évoquées sont communes tant aux limites qu'aux frontières, l'essor de ces dernières est plus complexe, puisqu'elles sont à la base de la structure territoriale de l'État-nation. En effet, si jusqu'au Moyen-Âge les populations de zones de frontière « *ont pu conserver leurs habitudes peu attentives aux délimitations* » (Flory, 1996, p. 3), à partir du XIV-XV^e siècle, avec l'État-nation, apparaît l'idée de la frontière linéaire, qui s'affirmera durablement après la Révolution française. Les fonctions de traduction et de régulation des frontières sont alors déclinées sous les trois sous-fonction de légale, fiscale et de contrôle (Raffestin, 1986). Par ces dernières, les frontières attestent la présence d'une institution souveraine, qui dispose des compétences de régulation fiscale et de contrôle, qui crée les juridictions et introduit le rôle du citoyen (Faure, 2006 ; Raffestin, 1986 ; Vanier, 2005).

À la même époque, différentes approches légitiment l'établissement des frontières. Celle des frontières naturelles, vise de les coller sur des particularités morphologiques ou topographiques naturelles (Debarbieux, 1997 ; Raffestin, 1986 ; Valsangiacomo, 2014). Ainsi délimité, un territoire institutionnel serait considéré mieux maîtrisable. De plus, visibles dans le paysage, les frontières sont considérées plus faciles à établir et plus justes (Debarbieux, 1997 ; Valsangiacomo, 2014). Or, la maîtrise de la ligne de crête est souvent problématique et constitue un choix « *stratégique assez médiocre* » (Debarbieux, 1997, p. 147). Pour cette raison, la ligne de crête constitue rarement une frontière. De plus, cette dernière résulte d'intentions et d'arbitrages socio-politiques. La définir par des lignes paysagères constitue donc un choix stratégique subjectif qui n'a rien de naturel (Flory, 1996 ; Raffestin, 1986).

Raffestin évoque d'autres approches définitionnelles, dont la frontière impérialiste, « *membrane périphérique qui se déforme au gré de l'expansion de l'État* » (Raffestin, 1986, p. 9), ou encore la frontière négociée ou contractuelle, qui serait l'aboutissement « *d'une discussion bi ou multilatérale* » (Raffestin, 1986, p. 9). D'autres approches existent, mais quelle que soit leur définition, dans le contexte territorial actuel quasiment toute frontière soulève des questions quant à sa pertinence.

2.2.2.2. *Juridiction, droit et souveraineté*

La deuxième condition *sine qua non* des territoires institutionnels est la juridiction, qui est également cruciale lorsque nous traitons de questions territoriales. Si la frontière traduit l'établissement des « *droits sur l'espace* » (Pourtier, 2005, p. 39), il est évident que les notions de territoire institutionnel, de frontière et de souveraineté territoriale sont interdépendantes (Behr, 2007). Les frontières limitent l'étendue d'une scène politique organisée, où les jeux entre acteurs sont réglés par une autorité qui dispose d'une suprématie territoriale et juridique (Caillosse, 2002 ; Ellebrecht, 2013 ; Raffestin, 1986). Sans prétendre à l'exhaustivité juridique, la définition ci-dessous se veut opérationnelle au but de ce travail.

D'après son étymologie – du latin *iuristictio*, composée de *ius iuris* (droit) et de *dicere* (dire) – la juridiction définit le droit et la compétence d'appliquer les lois. Celle-ci se concrétise dans l'activité de l'État sur le territoire dont il est souverain (Behr, 2007 ; Flory, 1996). La juridiction est l'une des notions les plus communes dans le langage légal, ce qui supposerait l'existence d'une définition claire et univoque. Toutefois, elle est souvent employée sans qu'une signification précise n'en soit donnée (Walsh, 1901). Kofman la définit en tant que le droit « *de certaines personnes (gouvernantes) d'exercer un pouvoir sur d'autres personnes (gouvernées) – le droit étant ici un droit de gouvernance (de souveraineté)* » (Kofman, 2012, p. 379). Dans ce sens, le droit exerce un double effet sur le territoire institutionnel. D'une part, il contribue à le créer, car il transforme l'espace en scène politique organisée en le circonscrivant par des frontières auxquelles est attribué le rôle de régulation juridique (Caillosse, 2002 ; Ellebrecht, 2013). D'autre part, en relation au contrat social des États démocratiques modernes, il attribue des droits et des devoirs aux citoyens et limite le pouvoir de l'État

(Ellebrecht, 2013). Néanmoins, les conditions d'application de ces droits sont plutôt contraignantes et nécessitent la présence de frontières définies (Ruegg, 1997).

[En effet, les droits introduits par la juridiction] « *ne peuvent être exercés que si l'État sait qui sont ses citoyens et, réciproquement, que si le citoyen sait de quel État – et par conséquent de quel système politique et légal – il est partie prenante. La circonscription [c'est-à-dire la définition de l'étendue de l'État et de ses frontières] permet de satisfaire pleinement à cette double contrainte* » (Ruegg, 1997, p. 147).

2.3. Le décalage territorial

Les pratiques socio-économiques, qui deviennent de plus en plus fluides, dépassent les limites institutionnelles et remettent en question la définition et l'opérationnalité du territoire institutionnel – dans sa conception aréolaire moderne – en tant que contenant de la société. De la même manière, le décalage territorial nous invite à questionner la définition des frontières, leur forme et leur pertinence, de même que les juridictions et le principe de suprématie territoriale exclusive typique du territoire aréolaire de l'État. De fait, la situation territoriale actuelle peut avoir des répercussions assez importantes sur la vie des individus, en particulier au niveau de la gestion publique et des droits.

« [En effet], *si les activités d'habitation et de travail ont lieu dans différentes unités administratives, mais les droits démocratiques sont exclusivement liés au lieu de domicile, les citoyens pendulaires restent exclus des décisions politiques qui touchent à leur commune de travail, bien qu'ils y passent une bonne partie de leur vie* » (Kübler, 2003, p. 536, traduit).

L'approche territoriale institutionnelle héritée de l'époque moderne apparaît donc de plus en plus problématique, puisque ce type de territoire, s'avère toujours moins adapté à gérer les pratiques socio-économiques, ainsi qu'à garantir la représentation politique des individus et la régulation fiscale (Thoenig & Duran, 1996). Ceci ne signifie guère qu'il faille écarter tout territoire institutionnel, mais démontre plutôt la nécessité d'élaborer un nouveau modèle de gestion. Il faudrait viser un niveau « *supra-*

communal », (Kübler, 2005, p. 27) impliquant le partage de souveraineté territoriale (Vanier, 2005, 2010). Ce dernier est important, car il favorise la coopération, tout en garantissant la régulation légale et fiscale, ainsi que la représentation politique des individus (Behr, 2007 ; Raffestin, 1986 ; Vanier, 2010). Il conviendrait en particulier de reconnaître tous ces nouveaux rapports à l'espace en tant que véritables « *champs pour l'action publique* » (Guigou, 2002, p. 5 ; Offner, 2006).

Cependant, dans la conception territoriale aréolaire moderne, où l'État, la société et son territoire sont liés de manière inséparable, la reconnaissance d'autres formes d'action publique pose problème, « *c'est pourquoi elle tarde* » (Vanier, 2010, p. 4 ; Behr, 2007 ; Debarbieux & Vanier, 2002). Par conséquent, si la nécessité du partage de souveraineté devient évidente, la manière pour y parvenir reste encore à identifier. Le partage de souveraineté est important, car il favorise la coopération, tout en garantissant la régulation légale et fiscale, ainsi que la représentation politique des individus (Behr, 2007 ; Raffestin, 1986 ; Vanier, 2010). En effet, au-delà de la souveraineté territoriale, le décalage territorial pose également des questions quant à la légitimité politique et à la justice fiscale (Vanier, 2010).

2.4. Recomposition territoriale

Le long débat autour du niveau de gestion le plus adéquat et pertinent pour atténuer ce décalage, s'est initialement cristallisé autour de deux grandes écoles de pensées (Kübler, 2005) : celle des *réformateurs métropolitains* et l'approche du *choix rationnel*. Dans une époque plus récente une troisième approche est apparue, celle du *new regionalism* (ou *nouvelle gouvernance métropolitaine*), qui vise des pratiques de gestion publique plus flexibles (Kübler, 2004, 2005).

2.4.1. L'approche des réformateurs métropolitains

L'école des réformateurs métropolitains, approche la plus ancienne, situe la source du décalage territorial dans la fragmentation institutionnelle (Ruegg, 2017b). Elle démontre d'une « *confiance dans les structures bureaucratiques [...] à planifier le développement et à gérer les problèmes sociaux* » (Kübler, 2005, p. 28). Le territoire institutionnel aréolaire constituerait un « *mythe opératoire* » (Offner, 2006, p. 27), considéré à la fois comme problème et solution de la même équation. Nous imaginons alors qu'en élargissant le territoire institutionnel nous pourrions atteindre un *optimum dimensionnel* (Antheaume & Giraut, 2005 ; Giraut & Vanier, 1999 ; Offner, 2006), qui constituerait la dimension de cohérence entre territoire institutionnel et fonctionnel (Vanier, 2010).

Ce consolidement institutionnel peut être réalisé de deux manières : à travers la fusion de communes ou « *par la création d'une nouvelle institution étatique* » (Kübler, 2005, p. 29) à l'échelle régionale. Le gouvernement d'un territoire institutionnel plus vaste est considéré plus efficace car disposant de plus de pouvoir (Ruegg, 2017b). Par ailleurs, dans un territoire institutionnel plus grand il serait plus facile de produire des biens et des services de qualité de manière efficiente, sans affecter négativement les charges des plus grands centres (Kübler, 2005 ; Ruegg, 2017b). En plus, dans certains contextes la solidarité interinstitutionnelle en sortirait renforcée grâce à l'évitement des pratiques de passagers clandestins via une fiscalité mutuelle (Ruegg, 2017b).

Ces réflexions autour des réformes territoriales nourrissent les pensées géographiques et d'action publique un peu partout dans le monde, et également en Suisse. La pratique des fusions de communes en Allemagne, ou la réorganisation territoriale à la française qui a

introduit une nouvelle instance étatique intermédiaire, sont des exemples d'institutions de ce type (Kübler, 2004, 2005). En Suisse la situation est nuancée, car dans le système fédéral les fusions dépendent surtout des stratégies communales et cantonales. Le canton des Grisons, par exemple, mène une politique de fusions surtout ciblée sur les petites communes de montagne. Selon la directrice du Département grison des finances et des communes Barbara Janom Steiner, la vallée de Mesolcina devrait réduire ses communes, passant des actuelles 7 à 2 (Radiotelevisione Svizzera, RSI, 2018, 1 décembre). D'autre part, le canton du Tessin, a lancé en 1998 un projet de réforme de communes en réponse aux difficultés rencontrées par certaines communes dans l'accomplissement de leurs tâches et à assurer le fonctionnement ordinaire. De nombreuses fusions de communes ont été réalisées, dont celle assez récente de Bellinzona, aboutie en novembre 2016, qui unit 13 communes (Repubblica e Cantone Ticino, Dipartimento delle istituzioni, 2016, 17 novembre). La politique des fusions menée par le Tessin est bien plus centralisée. La Loi tessinoise du 16 décembre 2003 sur l'agrégation et la séparation des communes³ (ci-après : LcAggr ; RS 182.200) définit que « *le Grand Conseil peut décider sur une agrégation même lorsque les préavis communaux sont contraires* » (Art. 9 de la LcAggr ; RS 182.200, traduit) notamment si la structure financière et les ressources économiques communales sont de nature à compromettre la gestion du bilan financier des communes (Art. 9 let. a de la LcAggr ; RS 182.200) ; si sa participation à la fusion est nécessaire pour des questions d'aménagement ou de développement territorial cohérent (Art. 9 let. b de la LcAggr ; RS 182.200) ; ou encore s'il demeure impossible pour la municipalité d'assurer une administration normale en raison de l'indisponibilité de ressources humaines (Art. 9 let. c de la LcAggr ; RS 182.200). Aux Grisons l'autonomie des communes est mieux respectée et le canton ne dispose pas du même pouvoir qu'au Tessin.

Or, les tenants des autres approches critiquent ces démarches, estimant que la création de nouveaux territoires ou le remplacement d'une « *génération de territoires par une autre* » (Vanier, 2006, p. 11) ne résoudrait pas les problèmes. De fait, les essais de recomposition territoriale seraient considérés l'expression du difficile apprentissage du partage des souverainetés, ainsi que du dépassement de l'approche aréolaire du territoire

³ Legge ticinese del 16 dicembre 2003 sulle aggregazioni e separazioni di Comuni (qui di seguito: LcAggr ; RS 182.200).

(Vanier, 2006, 2010). La quête de l'optimum territorial induit à une surproduction de territoires, sinon à une surterritorialité, ce qui ne fait que multiplier les instances et les échelles territoriales (Vanier, 2005, 2010). Le risque est alors plutôt d'une indigestion territoriale (Giraut & Vanier, 1999 ; Vanier, 2010), qui ne résout pas l'impasse territoriale, car le « *surterritoire [...] reproduit, en plus grand, toutes les limites du territoire [...] en renforçant l'appétit pour le gouvernement unique* » (Vanier, 2010, p. 76). De plus, les territoires institutionnels ne parviennent jamais à rattraper le retard accumulé sur les territorialités dessinées par les des pratiques sociales, en raison de l'évolution bien plus rapide des pratiques sociales et économiques (Offner, 2006 ; Lajarge, 2002 ; Ruegg, 2017b ; Vanier, 2005, 2010). De plus, des communes plus vastes risqueraient de brouiller les perceptions des citoyens qui perdraient de vue les élus, risquant de stresser la démocratie locale (Kübler, 2004 ; Ruegg, 2017b). Selon certains, le réajustement territorial ne serait donc pas la solution pour le partage de souveraineté (Ruegg, 2017b ; Vanier, 2010). Au contraire, il favoriserait toujours une territorialité à une souveraineté exclusive, appuyée par une doctrine « *fruste de l'aménagement du territoire qui prône simplement l'extension des périmètres pour coller au réel en mutation* » (Vanier, 2010, p. 17).

2.4.2. L'approche du choix rationnel

Cette deuxième approche est formulée à partir de la critique de la précédente. Elle se développe depuis la théorie d'économie politique, où les entités institutionnelles sont définies en tant que des productrices de biens et services et les citoyens comme des consommateurs de biens publics, économiquement rationnels, visant la maximisation des bénéfices (Kübler, 2003). La fragmentation institutionnelle serait alors positive, car elle favoriserait la compétitivité entre communes. La pratique du *vote par les pieds* (Kübler, 2003, 2005 ; Ruegg, 2017b), qui inciterait les habitants à déménager ailleurs lorsqu'une commune est plus attractive au niveau des coûts et des bénéfices, stimulerait les communes à produire une offre de biens et services plus diversifiée et bon marché (Kübler, 2003, 2005 ; Ruegg, 2017b). Dans ce cas, l'actuelle structure institutionnelle serait alors à maintenir, car – outre que favoriser la compétitivité entre communes – elle garantit une proximité entre décideurs et élus (Ruegg, 2017b). De plus, le niveau de

décision optimale est considéré « *spécifique à chaque service* » (Kübler, 2005, p. 30), rendant caduque la recherche de l'optimum dimensionnel.

Les tenants de cette approche visent l'optimisation de la production d'une prestation publique ou de l'organisation d'une fonction, l'économie d'échelle se réalisant par des « *réseaux de coopération à géométrie variable* » (Kübler, 2005, p. 30). Le niveau de gestion régional ne serait alors ni à imposer ni à créer, il émergerait spontanément par la coopération entre les communes, qui « *chercheront d'elles-mêmes à collaborer si cela permet de réaliser les économies d'échelle* » (Kübler, 2005, p. 30). D'autre part, un tel système gouvernemental ne serait pas imposé, mais il émergerait plutôt en réponse aux préférences des citoyens (Eichenberger & Frey, 1996, 2006 ; Ruegg, 2017a).

La théorie des FOCJ, élaborée par Eichenberger et Frey (1996, 2006) représente un exemple de ce type de gestion gouvernementale (Ruegg, 2017a). Le sigle FOCJ abrège ses caractéristiques essentielles :

(F) – Functional (fonctionnel). Le périmètre le plus pertinent pour ces nouvelles unités dépend des tâches à réaliser ou des besoins que nous voulons satisfaire (Eichenberger & Frey, 1996, 2006 ; Ruegg, 2017a). Afin de limiter les externalités économiques, un service public ne devrait être financé que par ceux qui en bénéficient (Eichenberger & Frey, 2006). Les prestataires de services publics ont donc intérêt à prendre en compte davantage les exigences de la population (Eichenberger & Frey, 2006).

(O) – Overlapping (chevauchement). Plusieurs périmètres qui assurent la même fonction (ou des fonctions différentes) peuvent coexister sur la même aire géographique (Eichenberger, & Frey, 1996, 2006 ; Ruegg, 2017a). Ce « *chevauchement peut également s'étendre [...] aux dispositions du droit* » (Eichenberger & Frey, 1996, p. 346, traduit).

(C) – Competing (compétition). Dans un tel système, les individus, les firmes et les communautés politiques ont la possibilité de choisir d'obtenir des services « *de l'unité avec le meilleur rapport de qualité et prix* » (Eichenberger & Frey, 2006, p. 346, traduit) ou d'adhérer à des instances politiques (Eichenberger & Frey, 1996, 2006). En ce faisant, le droit de vote est utilisé pour créer une concurrence politique, mimant les

dynamiques du marché économique (Eichenberger & Frey, 1996, 2006 ; Ruegg, 2017a). Néanmoins, « *la migration [via la pratique du vote par les pieds] n'est qu'un des moyens de se retirer. Souvent l'adhésion à un FOCUS particulier [qui est défini] comme étant le singulier d'un FOCJ [...] peut être discontinuée sans impliquer un changement de lieu* » (Eichenberger & Frey, 2006, pp. 159-160, traduit).

(J) – Jurisdiction (juridiction). Les périmètres établis par ces FOCJ représentent une unité gouvernementale qui fonctionne selon le modèle d'un État de droit démocratique (Eichenberger & Frey, 2006 ; Ruegg, 2017a). De ce fait, ils disposent de compétences exécutoires et ils exercent une autorité sur ses citoyens, notamment la compétence fiscale (Eichenberger & Frey, 2006 ; Ruegg, 2017a). L'adhésion à ces FOCJ peut être envisagée sous deux formes. Dans le premier cas, « *l'unité politique la plus basse (normalement la communauté) est un membre, et tous les citoyens correspondants deviennent donc automatiquement citoyens du FOCJ auquel leur communauté appartient* » (Eichenberger & Frey, 2006, p. 161, traduit). L'individu ne peut alors se retirer qu'en déménageant (Eichenberger & Frey, 2006 ; Ruegg, 2017a). Dans l'autre cas, le choix d'adhérer ou non à un FOCJ est fait de manière autonome par les individus (Eichenberger & Frey, 2006 ; Ruegg, 2017a).

L'adhésion aux FOCJ peut également être obligée. L'analogie reprise pour illustrer ce propos est celle de l'assurance-maladie, obligatoire dans de nombreux pays et pour laquelle les individus « *sont autorisés à choisir une compagnie d'assurance* » (Eichenberger & Frey, 2006, p. 161, traduit). L'individu peut alors être obligé à « *appartenir à un FOCUS assurant une certaine fonction [...] et à payer les taxes correspondantes* » (Eichenberger & Frey, 2006, p. 161, traduit), même s'il n'a pas besoin de ces services. La régulation gouvernementale règle ces situations, permettant à l'individu de profiter d'un taux d'imposition bas, sinon nul, en échange du renoncement à la prestation (Eichenberger & Frey, 2006).

En conclusion, la fragmentation institutionnelle, stimulant la compétitivité, favoriserait la production de biens et de services publics de bonne qualité à un coût concurrentiel, afin d'attirer des habitants-consommateurs (Kübler, 2003, 2005 ; Ruegg, 2017b). Cependant, l'autonomie communale (ou du FOCJ) qui accompagne cette fragmentation, agit souvent de frein à une gestion des problèmes à l'échelle supra-communale, surtout

en raison de stratégies concurrentielles (Ruegg, 2017b). D'autre part, une spécialisation des communes dans certains secteurs du marché des biens publics, peut également être contreproductive, car les logiques de clientélisme qui en résultent, peuvent induire les communes à agir par une politique malthusienne, visant uniquement la satisfaction des besoins de certaines parties de la population, notamment les plus riches (Kübler, 2003 ; Rérat, 2017 ; Ruegg, 2017b). De fait, à travers certaines politiques foncières, fiscales ou d'aide social, les communes cherchent parfois d'attirer certaines catégories sociales ou d'en exclure d'autres (Rérat, 2017 ; Ruegg, 2017b).

2.4.3. L'approche du New regionalism - Nouvelle gouvernance métropolitaine

Des travaux empiriques dans des agglomérations d'Europe de l'Ouest et d'Amérique du Nord ont mis en évidence le manque de pertinence des deux approches précédentes, dont les limites ont également été évoquées plus haut. Ceci a invité (et a permis) aux experts d'identifier la troisième approche du *new regionalism* ou *nouvelle gouvernance métropolitaine* (Kübler, 2003, 2004, 2005).

Cette approche vise à dépasser la conception traditionnelle de l'État, « *selon laquelle le pilotage politique doit émaner nécessairement d'une institution territoriale* » (Kübler, 2005, p. 32). Le gouvernement régional des réformateurs métropolitains et les autorités locales de l'approche du choix rationnel, laisseraient donc la place à une façon de « *gouverner dans les agglomérations qui ne suppose pas la souveraineté exclusive d'instances étatiques à un niveau territorial prédéterminé* » (Kübler, 2005, p. 32). L'inexistence d'une solution miracle au décalage territorial étant démontrée, la recherche de solutions flexibles et à géométrie variable apparaît indispensable. La forme adéquate serait alors élaborée en fonction du contexte et du problème à résoudre, pouvant s'appuyer entre autres sur les bassins de vie ou les bassins versants fonctionnels (Kübler, 2005 ; Ruegg, 2017a, 2017b).

La coordination entre autorités et le partage de souveraineté mentionnées auparavant, sont considérées comme cruciales pour dépasser les limites des territoires institutionnels (Vanier, 2010). L'action publique au niveau régional – qui dans ce cas-là ne constitue pas un « *niveau de gouvernement autonome* » (Kübler, 2005, p. 32) – dériverait donc de « *conglomérats hétérogènes d'acteurs publics et privés, avec divers horizons*

territoriaux » (Kübler, 2005, p. 32), et non plus seulement des sphères décisionnelles et des élus traditionnels, ce qui valoriserait la légitimité des acteurs (Kübler, 2005 ; Ruegg, 2017b). En ce qui concerne la forme de cette nouvelle gouvernance métropolitaine, aucune structure préconçue ne serait à favoriser, en raison de leur adaptabilité indispensable au cas par cas. Or, une grande importance est attribuée à la coopération intergouvernementale et aux réseaux de partenariat public-privé (Ruegg, 2017b). Des exemples de cette approche sont l'interterritorialité (Vanier, 2010) et la politique des agglomérations en Suisse.

Dans le contexte territorial actuel, l'interterritorialité élaborée par Vanier (2010), pose le « *partage des souverainetés* » (Vanier, 2010, p. 104) en tant que principe politique le plus important à développer. De plus, la performance politique des territoires serait à rechercher dans leur coordination et non pas dans leur autonomie (Vanier, 2010). Les territoires institutionnels seraient alors appelés à « *organiser et exercer le pouvoir interterritorial* » (Vanier, 2010, p. 103) afin d'atténuer les problèmes auxquels ils se trouvent confrontés. La politique des agglomérations en Suisse et les accords intercantonaux seraient à considérer comme deux exemples de pratiques interterritoriales.

La politique des agglomérations a été conçue dans les années 1990 par la Confédération en tant que stratégie de soutien aux agglomérations suisses (Kübler, 2005). De manière similaire au soutien fourni dans les années 1970 aux régions périphériques via la politique régionale de la Confédération, l'objectif de cette politique était de répondre aux problèmes auxquels les agglomérations et les grandes villes étaient confrontées dans les années 1990 (Kübler, 2005 ; Office fédéral du développement territorial, ARE, 2015, 16 février). Il s'agissait en particulier de phénomènes d'exode urbain, de suburbanisation, d'étalement urbain, d'accroissement de la mixité sociale et fonctionnelle, ainsi que des problèmes de mobilité, des problèmes environnementaux et des charges grevant sur les villes-centres (ARE, 2015, 16 février ; Kübler, 2005)

La politique des agglomérations, représente la pratique interterritoriale par excellence en Suisse, d'un point de vue technocratique, car elle vise une « *gouvernance politique dans l'espace fonctionnel* » (Conseil fédéral suisse, 2015, p. 7), dont l'objectif serait de « *concevoir une collaboration verticale, horizontale ou multisectorielle dans les*

espaces fonctionnels qui soit aussi contraignante et durable que possible » (Conseil fédéral suisse, 2015, p. 7). Dans le concret, cette politique consiste dans le développement d'infrastructures de transport ayant des influences sur le trafic d'agglomération et qui s'inscrivent dans des concepts plus vastes de développement cohérent et durable de la mobilité, de développement urbain et de préservation des paysages, qui sont appelés programmes d'agglomération (PA). Ces derniers sont des outils d'aménagement supra-communal, qui favorisent la consolidation de la coopération à plusieurs niveaux (communes, cantons et Confédération en particulier, mais ils peuvent également impliquer d'autres acteurs) et renforcent la coordination sur des projets d'intérêt régional et à incidence territoriale, le tout en optique de développement durable (ARE, 2015, 16 février).

En conformité au principe de subsidiarité, certaines tâches relèvent des cantons et des communes (ARE, 2015, 16 février). C'est le cas pour la politique des agglomérations, où la définition du périmètre d'élaboration du PA relève des cantons (ARE, 2015, 16 février). Les agglomérations sont assez libres dans l'élaboration de leurs PA, mais elles doivent respecter certains prérequis fondamentaux en ce qui concerne les contenus et certains éléments procéduraux (ARE, 2015, 16 février). La Confédération contribue à la mise en place de cette politique, en finançant certaines des mesures élaborées dans le cadre des PA, ainsi qu'en soutenant le consolidement des collaborations déjà existantes et « *en favorisant des collaborations intercantionales et internationales plus étroites* » (Conseil fédéral suisse, 2015, p. 46).

D'autre part, les accords intercantonaux constituent des sortes de contrats juridiques qui fondent un cadre législatif commun à deux ou plusieurs cantons, dans des domaines relevant de leur compétence. Ces accords ne sont pas nouveaux, car ils existaient déjà avant la création de la Confédération de 1848 (Kley, 2010, 25 novembre). En effet, dans l'Acte de médiation de 1803 il est inscrit que les cantons ont l'interdiction de s'illier des alliances intercantionales ou avec une puissance étrangère (Kley, 2010, 25 novembre).

2.5. Synthèse

La revue de la littérature existante au sujet des territoires, s'est révélée très utile pour définir les deux approches de fonctionnel et d'institutionnel. Dans un deuxième temps, cette distinction entre deux grands types de territoires a permis d'identifier les raisons principales du décalage entre territoire fonctionnel et institutionnel. L'éclaircissement de ces questions territoriales a en outre permis de comprendre les conséquences qu'elles peuvent avoir sur la vie des individus, ainsi que sur la légitimité politique et la capacité de gestion publique des administrations. A ce propos, l'identification des alternatives de gestion publique passe nécessairement par la recomposition des territoires. Les trois approches théoriques identifiés par Kübler (2003, 2004, 2005) à ce sujet, fournissent une grille d'analyse très utile pour la suite de la présente étude.

2.5.1. Les deux approches de territoire et leur influence sur le décalage

Difficile à définir, le concept de territoire est donc très important, mais pourtant très vaste et parfois employé de manière ambiguë dans le langage commun tout comme dans la littérature scientifique (Aldhuy, 2008 ; Ruegg, 1997). Le fait de différencier territoire fonctionnel et territoire institutionnel permet de mieux appréhender les caractéristiques bivalentes de cette notion, de même que des concepts qui s'y rapportent. En particulier, la distinction entre ces différentes approches de la même notion, permet d'ores et déjà de répondre à l'une des sous-questions de recherche identifiées auparavant, c'est-à-dire :

« Comment pourrait-on expliquer le décalage observé aujourd'hui entre territoire institutionnel et territoire fonctionnel ? »

L'hypothèse de réponse avancée, supposait que la principale source du décalage entre territoires résidait dans les logiques différentes qui caractérisent les deux approches de fonctionnel et d'institutionnel. La revue de la littérature existante au sujet du territoire permet – comme il sera développé ci de suite – de tester et de confirmer cette première hypothèse, mais permet également de souligner l'importante précaution dans l'emploi de la notion de territoire. En effet, cette dernière est souvent employée de manière indifférenciée pour traiter les deux types de territoire, ce qui peut prêter à confusion.

L'analyse des principaux ouvrages traitant du territoire permet de distinguer entre les deux grands types de territoire : le territoire fonctionnel et le territoire institutionnel, qui – tel qu'il a été anticipé – se caractérisent par des composantes très différentes, résumés dans le tableau suivant.

Tableau 1 : Principaux éléments caractérisant le territoire fonctionnel et le territoire institutionnel, depuis Giraut (2008, 2013) et Ruegg (1997, 2017a).

Territoire fonctionnel	Territoire institutionnel
Territoire des pratiques sociales ou économiques	Territoire d'influence d'une autorité politique
Souvent le territoire de l'entreprise, de l'utilisateur ou de l'habitant	Souvent le territoire spécifique à l'État
Souvent structuré en réseau	Structuré en surfaces
Géométrie flexible en raison de la grande fluidité des pratiques	Clairement défini par des frontières, et donc l'évolution est plus lente
Organisé par des logiques de : – Fluidité – Exclusivité	Organisé par des logiques de : – Continuité – Contiguïté
Introduit le rôle de l'utilisateur	Introduit le rôle du citoyen Introduit une juridiction

Le territoire fonctionnel approprié par les pratiques socio-économiques de la société, se structure pour la plupart en un réseau de lieux reliés entre eux, dont la géométrie peut facilement évoluer pour s'adapter et répondre aux logiques économiques ou sociales des habitants et des usagers (Giraut, 2008, 2013 ; Ruegg, 1997, 2017a). Pour cette raison, la spatialité du territoire fonctionnel peut donc également se modifier de manière rapide. Le territoire institutionnel, au contraire, se définit comme l'étendue sur laquelle s'exerce la juridiction d'un État moderne, espace de validité des normes et des politiques que ce dernier surveille (Alliès, 1980 ; Giraut, 2013 ; Offner, 2005 ; Ruegg, 2017a). Souvent appréhendé dans une approche aréolaire, organisés par les logiques de continuité et de contiguïté, par les frontières il introduit nombreuses fonctions sur le territoire, ainsi que le rôle du citoyen et la juridiction (Antheaume & Giraut, 2005 ; Cortes & Pesche, 2013 ; Debarbieux & Vanier, 2002). Ce sont notamment à cause des fonctions introduites et de leur influence sur la vie des individus, que la modification des frontières est si lente et si difficile à mettre en œuvre. De plus, la souveraineté territoriale dont disposent les États modernes est souvent difficile à outrepasser (Vanier, 2010).

Ce qui apparaît de la définition des deux approches de territoire et de leur distinction, c'est que ces deux ne sont pas intrinsèquement problématiques. En effet, le décalage territorial résulte plutôt des logiques différentes des acteurs-clé et, par conséquent, de leur différente appropriation de l'espace. En effet les acteurs du fonctionnel suivent des logiques socio-économiques assez flexibles, donc très variables spatialement, tandis que l'institutionnel est organisé selon un système plus rigoureux de frontières clairement définies, dont l'évolution est plus lente, car elles introduisent un régime de souveraineté étatique exclusive et des politiques à incidence territoriale (Giraut, 2008, 2013 ; Ruegg, 1997, 2017a ; Vanier, 2010). En raison des logiques socio-économiques, le fonctionnel se développe et évolue donc plutôt rapidement, au contraire des institutions qui ont des temporalités plus lentes (Vanier, 2010). Le décalage entre territoires est ainsi facilement expliqué.

D'autre part, afin de pouvoir rendre compte de manière appropriée du décalage, il serait judicieux d'employer d'une manière claire la notion de territoire. L'idéologie territoriale qui structure notre société (Vanier, 2005) est encore fortement liée à une définition du territoire qui l'entend uniquement dans sa définition restrictive de territoire de l'État moderne, sans inclure l'autre acception de fonctionnel. Cette idéologie est tellement prégnante que même dans l'usage commun et scientifique, la notion de territoire est entendue uniquement dans son sens institutionnel-juridique. La résolution du décalage inviterait alors non seulement à repenser les approches territoriales afin d'adapter les principes du territoire institutionnel au monde évolutif des pratiques socioéconomiques, mais également à la précaution dans l'emploi des concepts territoriaux (Offner, 2006 ; Vanier, 2010). En effet, lorsque ce concept est conçu d'une manière plus large, il peut également rendre compte du territoire fonctionnel (ou relationnel), non seulement du territoire de l'État. Autrement, lorsque la notion de territoire est employée de manière restrictive, il est nécessaire d'identifier une autre notion à travers laquelle rendre compte des logiques et des pratiques spatiales des habitants-usagers et des acteurs économiques, afin de parvenir quand même à rendre compte du décalage.

2.5.2. Les approches de la recomposition des territoires

L'éclaircissement des notions territoriales permet également de mettre en évidence les conséquences négatives que le décalage peut avoir sur la vie des individus, ainsi que sur la légitimité des institutions politiques et leur capacité de gestion publique. En effet, l'évolution divergente entre territoire fonctionnel et territoire institutionnel stresse la représentation politique et la justice (ou régulation) fiscale (Thoenig & Duran, 1996 ; Vanier, 2010). Les citoyens pendulaires en dehors de leur commune de domicile, par exemple, « *restent exclus des décisions politiques qui touchent à leur commune de travail, bien qu'ils y passent une bonne partie de leur vie* » (Kübler, 2003, p. 536). L'identification de modes et modèles alternatifs de gestion publique est donc nécessaire, impliquant la recomposition des territoires. Les débats sur ce sujet se sont focalisés sur trois principales approches, identifiées par Kübler (2003, 2004, 2005), dont les éléments les plus importants sont repris et synthétisés dans le tableau 2. Ces approches ont une grande importance pour la présente étude, car elles serviront de base théorique pour l'analyse du cas d'étude qui sera présenté par la suite. Plus particulièrement, les différentes astuces mises en place par la Moesa pour faire face à sa situation territoriale particulière, seront étudiées en faisant référence aux principes et aux hypothèses opérationnelles de ces trois approches.

L'approche de la *nouvelle gouvernance métropolitaine* (Kübler, 2005) se démontre la plus innovante, théoriquement, en ce qui concerne la gestion publique. Visant une gouvernance moins territoriale, appuyée sur des géométries adaptables au cas par cas et donc plus flexibles, elle permettrait au territoire institutionnel d'évoluer de manière plus rapide, donc plus semblable au fonctionnel (Kübler, 2005 ; Ruegg, 2017b ; Vanier, 2010). De plus, appelant à la coordination et au partage de souveraineté entre les différents acteurs impliqués, elle devrait garantir la réduction (sinon l'effacement) du décalage territorial (Vanier, 2010). Afin de comprendre la validité effective et les innovations au niveau de la gestion publique introduites par cette approche, l'étude de terrain débutera testant la validité d'abord des deux approches des *réformateurs métropolitains* et du *choix rationnel* (Kübler, 2005). Une fois que leur validité sera testée en faisant référence au cas de la Moesa, la suite de l'étude de cas se concentrera sur la troisième approche. En particulier il s'agira de démontrer l'intérêt que cette

approche peut avoir dans la résolution des questions territoriales abordées, ainsi que de tester son efficacité pour dépasser durablement le décalage territorial. De plus, il sera intéressant d'illustrer les possibles déclinaisons qu'elle peut connaître dans la pratique à travers l'étude d'exemples concrets. Ceci devrait également permettre de compléter le tableau suivant et d'évaluer l'utilité de l'approche interterritoriale et son applicabilité à d'autres contextes territoriaux.

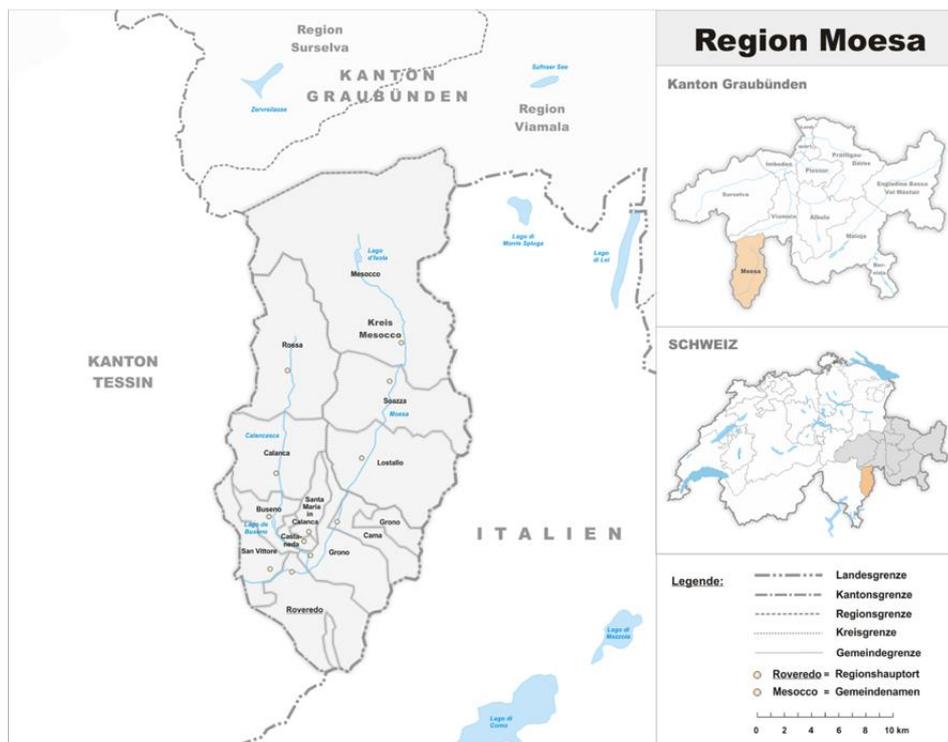
Tableau 2 : Éléments-clé des trois approches de la recomposition des territoires, selon Kübler (2003, 2004, 2005) et Ruegg (2017b).

Approche théorique	Principe	Hypothèses	Exemples	Critiques
Réformateurs métropolitains	Élargir les territoires institutionnels (TI*) pour qu'ils contiennent les territoires fonctionnels (TF*)	<ul style="list-style-type: none"> — Gouvernement de TI* plus grands sont plus efficaces — Fiscalité mutuelle renforce la solidarité interinstitutionnelle évitant les pratiques de passagers clandestins — TI plus grand permet de créer des biens et services de qualité 	<ul style="list-style-type: none"> — Fusions de communes — Nouvelles institutions étatiques à l'échelle régionale 	<ul style="list-style-type: none"> — Élargir les TI* ne permet pas de contenir les TF* — Des TI* trop vastes stressent la représentation politique locale car on perd de vue les élus — Risque de surproduction de territoires ou de surterritorialité — Ne favorise pas le partage de souveraineté
Choix rationnel	Garder les TI* tels quels, car : <ul style="list-style-type: none"> — Garantissent la proximité entre élus et électeurs — Périmètre optimal n'existe pas 	<ul style="list-style-type: none"> — Fragmentation institutionnelle favorise la compétitivité — Compétitivité stimule la création de biens et services de qualité 	<ul style="list-style-type: none"> — F.O.C.J. — Politiques sélectives de certaines communes, qui favorisent souvent la population la plus riche 	<ul style="list-style-type: none"> — Autonomie communale agit de frein aux thématiques régionales — Clientélisme via des pratiques sélectives — Vote "par les pieds"
New regionalism / Nouvelle gouvernance métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> — Aucune solution idéale — Importance des solutions : <ul style="list-style-type: none"> - Flexibles - À géométrie variable - Adaptables au cas par cas 	<ul style="list-style-type: none"> — Coordination entre autorités et partage de souveraineté — Valorisation de la légitimité des acteurs, pas seulement TI* — Importance du contexte 	<ul style="list-style-type: none"> — Politique des agglomérations — Interterritorialité 	<ul style="list-style-type: none"> — Difficulté de partage de souveraineté — Coordination difficile entre TI* différents

3. Cas d'étude

La Moesa est « *une région entre deux mondes* » (Dettwiler, 2017, traduit). Située en Suisse, à l'extrémité Sud-Ouest des Grisons et à la limite avec le canton du Tessin, elle se compose de deux vallées : la Mesolcina et la Calanca (Daldini, 2016 ; Dettwiler, 2017). Afin d'éviter la confusion avec la rivière Moesa, la région était localement nommée de Moesano (Ciocco, Peduzzi, & Tamoni, 2000). Cependant, depuis 2016, avec la réforme territoriale cantonale, on a décidé de nommer la région de *Moesa*, raison pour laquelle – pour toute référence future à la région – le nom de Moesa sera préféré.

Illustration 1 : Carte de localisation de la Moesa.



Repérée à https://it.wikipedia.org/wiki/Regione_Moesa. Consultée le 07.04.2019.

Cette région connaît des phénomènes particuliers : « *l'offre touristique est limitée, l'économie propre s'affaiblit, la région devient de plus en plus un pays de transit et la plupart des habitants gagnent leur vie dans le canton voisin : le Tessin* » (Dettwiler, 2017, traduit), mais sur le plan politique elle fait toujours partie des Grisons.

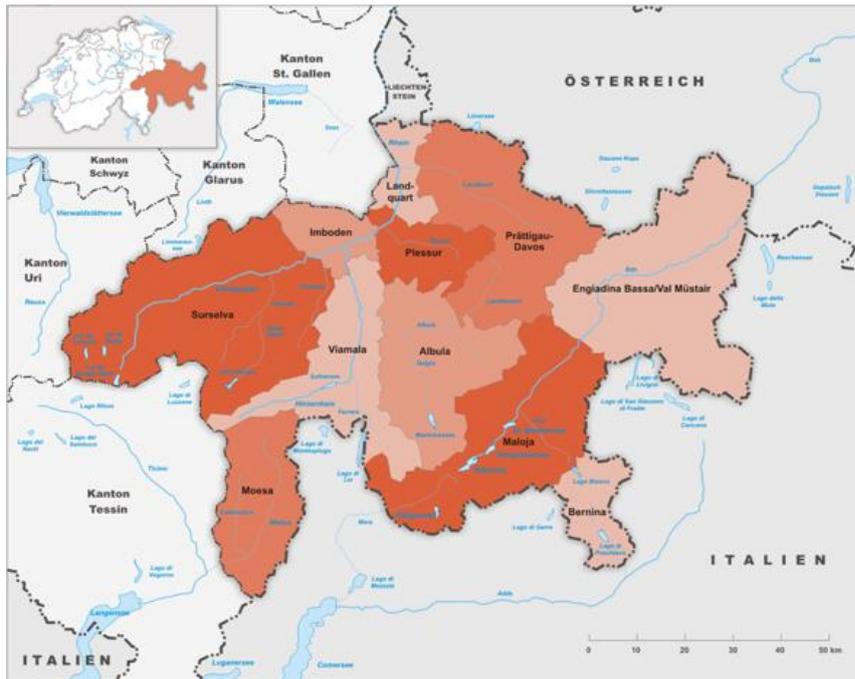
Bien que la Moesa soit une petite région, elle se révèle très intéressante et très riche d'éléments à analyser. Par conséquent, le contexte géographique régional est présenté

uniquement pour les aspects directement liés à cette étude. Ensuite, les éléments historiques à l'origine de cette situation régionale seront également présentés avec un accent particulier sur les relations ambivalentes de la Moesa.

3.1. Contexte géographique

La région⁴ de la Moesa constitue l'une des onze nouvelles subdivisions administratives grisonnes, qui ont été introduites par la nouvelle réforme territoriale cantonale, de 2016 (Corriere del Ticino, CdT, 2015, 28 octobre ; RSI, 2014, 1 décembre).

Illustration 2 : Les onze régions grisonnes.



Repérée à

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Karte_Kanton_Graubünden_Regionen_2016.png#/media/File:Karte_Kanton_Graubünden_Regionen_2016.png. Consultée le 07.04.2019.

Cette réforme visait l'assouplissement du régime territorial intermédiaire entre canton et communes en vigueur jusque-là, qui était structuré en 39 cercles administratifs, 11 districts et 14 corporations de communes (CdT, 2015, 28 octobre ; Grand Conseil des Grisons, 2014, 30 novembre ; RSI, 2014, 1 décembre). Lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi cantonale du 23 avril 2014 sur la subdivision du canton des Grisons en régions⁵ (ci-après : LcSCR ; RSGR 110.200), la région Moesa a remplacé les deux

⁴ Bien que la référence à l'unité administrative de « Région » nécessiterait d'une majuscule pour la distinguer de la notion plus générique de région géographique, l'emploi indifférencié est voulu pour alléger la lecture du texte.

⁵ Legge cantonale del 23 aprile 2014 sulla suddivisione del Cantone dei Grigioni in regioni (qui di seguito: LcSCR; RSGR 110.200).

corporations régionales dont elle reprend les fonctions : la Regione Mesolcina et l'Organisation régionale du Moesano (Organizzazione regionale della Calanca, ORM). De même, la région reprend les tâches administratives du district de la Moesa et des trois cercles du val Calanca, de Mesocco et de Roveredo qu'elle remplace, en matière de formation, d'état civil, de registre foncier et dans d'autres domaines de la gestion publique (Dubler, 2014, 10 mars). En ce qui concerne les cercles, celui de Mesocco est resté opérationnel jusqu'à fin 2017, car recouvrant des fonctions intercommunales. Tous les trois, malgré leur dissolution du point de vue légal, restent formellement opérationnels en ce qui concerne l'élection de députés au Grand Conseil des Grisons.

3.1.1. Aperçu général

Sur l'entier de son territoire, la Moesa accueille environ 8'500 habitants, répartis entre les 12 communes (tableau 3), ce qui correspond au 4% de la population totale du canton des Grisons, soit 197'888 habitants (Ufficio dell'economia e del turismo dei Grigioni, 2017, 30 août ; Office fédéral de statistique (OFS), 2018, 31 août).

Tableau 3 : Répartition de la population dans la Moesa (décembre 2018).

	Commune	Habitants		Commune	Habitants
Mesolcina	Cama	564	Calanca	Buseno	83
	Grono	1'373		Calanca	195
	Lostallo	760		Castaneda	277
	Mesocco	1'374		Rossa	152
	Roveredo (GR)	2'483		Santa Maria in Calanca	112
	San Vittore	825			
	Soazza	337			
Total	7'716	Total	819		

Source des données : Ufficio dell'economia e del turismo dei Grigioni, 2019.

La Mesolcina, vallée la plus vaste et la plus peuplée des deux, s'étend sur environ 37 kilomètres (Ciocco et al., 2000). Dans les 7 communes qui la composent, habitent 7'716 personnes, ce qui correspond au 90% de la population totale de la région (Ufficio

dell'economia e del turismo dei Grigioni, 2019). La Mesolcina est à plein titre une vallée de transit. Vers le Nord les liaisons sont assurées à travers le col du San Bernardino et – depuis son ouverture en 1967 – par le tunnel routier homonyme et l'autoroute N13, tandis que vers le Sud la vallée est ouverte sur le canton du Tessin (Ciocco et al., 2000).

D'autre part, le val Calanca, avec ses 819 habitants (Ufficio dell'economia e del turismo dei Grigioni, 2019), est beaucoup moins peuplé que la Mesolcina et s'étend sur une longueur d'environ 27 kilomètres (Ciocco et al., 2000). Contrairement à la Mesolcina, il n'est pas de transit, car il est fermé au Nord. Le seul accès routier au val débouche sur la Mesolcina à Grono (Ciocco et al., 2000).

La Moesa peut être considérée comme une région de frontière à part entière, car elle confine au Sud avec le canton du Tessin et à l'Est avec l'Italie. Le val Calanca, plus à l'Ouest, partage la ligne de crête avec le Tessin, tandis que la Mesolcina confine au Sud avec le Tessin et partage la ligne de crête orientale avec l'Italie. En outre, la région se trouve séparée du reste des Grisons par la chaîne alpine de l'Albula (Daldini, 2016 ; Godenzi, 1962).

Malgré le lien infrastructurel avec l'autre côté des Grisons, constitué par les routes déjà mentionnées du San Bernardino, la région reste géographiquement très éloignée de son centre administratif – Coire – et d'une certaine manière la chaîne alpine qui les sépare pourrait être considérée une véritable barrière sociale et culturelle (Ciocco et al., 2000). Sa situation géopolitique est amplifiée par le voisinage et l'ouverture géographique sur le Tessin (Ciocco et al., 2000 ; Godenzi, 1962).

Par exemple, en considérant les transports publics, la situation est frappante, car aucune localité de la région (à part San Bernardino) ne dispose de liaisons directes avec Coire. En effet, pour rejoindre le chef-lieu cantonal depuis la Moesa, nous devons avant tout nous rendre à Bellinzona ou à San Bernardino. Par contraste, les lignes de bus régionales au départ de Thusis, San Bernardino ou Mesocco, relie la Moesa directement à Bellinzona. Le tableau suivant résume le temps de parcours moyen entre

les terminaux des lignes de bus régionales et de la ligne de bus cantonale et les deux chefs-lieux cantonaux : Bellinzona et Coire.

Tableau 4 : Temps de parcours depuis les terminaux des lignes de bus régionales jusqu'aux deux chefs-lieux cantonaux.

	Bellinzona (TI)	Coire (GR)
San Bernardino (Mesolcina)^a	0h 40 minutes	1h 22 minutes
San Bernardino (Mesolcina)^b	1h 21 minutes	1h 40 minutes
Verdabbio (Mesolcina)	1h 02 minutes	2h 42 minutes
Rossa (Calanca)	1h 15 minutes	3h 14 minutes
Santa Maria in Calanca	1h 02 minutes	3h 11 minutes
^a Le temps de trajet se réfère au trajet le plus court, empruntant la ligne directe 90.171 Coire – San Bernardino – Bellinzona		
^b Le temps de trajet se réfère au trajet le plus long, empruntant la ligne 62.214 Bellinzona – Grono – Mesocco – San Bernardino (–Thusis), puis le train régional jusqu'à Coire		

Source des données www.postauto.ch/fr/horaire. Consulté le 24.03.2019.

Ces données en termes de temps traduisent évidemment aussi une distance qui existe sur le plan géographique. Ces localités se trouvent bien plus proches de Bellinzona que de Coire, comme l'indiquent les données du tableau suivant :

Tableau 5 : Distance entre les terminaux des lignes de bus et les deux chefs-lieux cantonaux.

	Bellinzona (TI)	Coire (GR)
San Bernardino (Mesolcina)	49 km	70 km
Verdabbio (Mesolcina)	18 km	109 km
Rossa (Calanca)	32 km	124 km
Santa Maria in Calanca	23 km	114 km

Source des données www.tcs.ch/fr/tools/itineraires-et-plans.php. Consulté le 24.03.2019.

3.1.2. La Moesa et les Grisons italiens

La Moesa n'est pas la seule région italophone des Grisons en situation d'isolement par rapport au reste du canton. En effet, celle-ci semblerait être le dénominateur commun aux quatre vallées de langue italienne. La Bregaglia, dans la région du Maloja, et le val Poschiavo (correspondant à la région de Bernina) ne sont pas moins éloignées du chef-lieu grison (Ciocco et al., 2000 ; Papacella, 2003).

Un autre élément commun à ces régions est sans aucun doute leur taille démographique, très faible (voir tableau 6 ci-dessous) par rapport à la population cantonale totale de 197'888 habitants (Ufficio dell'economia e del turismo dei Grigioni, 2017, 30 août). La Bregaglia, avec une population d'environ 1'500 habitants (Ufficio dell'economia e del turismo dei Grigioni, 2019), ne représente que le 8.30% de la région du Maloja, et moins du 1% de la population cantonale. D'autre part, avec une population de 4'651 habitants, la région du Bernina, qui est formée des villages de Poschiavo et de Brusio, ne représente que le 2.35% de la population totale cantonale (Ufficio dell'economia e del turismo dei Grigioni, 2019).

Tableau 6 : Population dans la Bregaglia et le val Poschiavo (décembre 2018).

Commune	Habitants	Commune	Habitants
Bregaglia	1'531	Brusio	1'135
		Poschiavo	3'516
Total	1'531	Total	4'651

Source des données : Ufficio dell'economia e del turismo dei Grigioni, 2019.

Néanmoins, outre le faible poids démographique et leur identité linguistique commune, ces régions connaissent des situations très différentes. En effet, la Bregaglia se trouve dans une situation d'isolement plutôt linguistique. Longeant le col du Maloja ouvert toute l'année, cette vallée s'insère dans une région grisonne à forte majorité alémanique. D'autre part, si le 91% de la population régionale parle l'allemand, la Bregaglia relie Chiavenna, ville italienne d'environ 8'000 habitants (La Provincia di Sondrio, 2018, 25 février) à l'Engadine. Elle constitue donc une région de frontière avec l'Italie.

La situation de Bernina est assez comparable à celle de la Bregaglia. Reliée à Saint Moritz via le col de la Bernina, lui aussi ouvert toute l'année, elle se caractérise par une double frontière avec l'Italie : au Nord, avec le col de la Forcola di Livigno ; et au Sud, à Campocologno. De plus, ces deux régions sont reliées l'une à l'autre à travers la route du Maloja et le col de la Bernina.

Par conséquent, si les situations géopolitiques de ces deux autres régions italophones ne sont pas moins problématiques que celle de la Moesa, elles concernent et produisent des questions territoriales totalement différentes. De plus, bien qu'elles ne soient pas directement reliées entre elles, elles sont facilement et rapidement joignables de l'une à l'autre.

La Moesa, en plus de son éloignement de Coire, n'est pas reliée aux autres régions cantonales de langue italienne. De plus, elle est également assez éloignée du premier centre économique grison d'une certaine importance, qui serait Thusis. Enfin, contrairement à la Bregaglia et le Bernina, elle ne se trouve pas dans une situation de frontière internationale, car même si elle partage une ligne de crête avec l'Italie, cette frontière n'existe aujourd'hui que sur le plan cartographique. En effet, en supposant qu'une frontière est « *le produit d'une relation* » (Raffestin, 1986, p. 5), nous pourrions dire que cette frontière n'en est plus une dans la Moesa, bien qu'elle le fût encore au XVIII^e siècle, lorsque le col latéral du San Jorio reliait encore Roveredo à Gravedona, sur le lac de Côme (Ciocco et al., 2000).

3.1.3. Lien fonctionnel au Tessin

Cette région connaît une situation géopolitique très spéciale. Tamò en écrivait que :

« L'habitant [...] des vallées de Mesolcina et de Calanca est obligé de loucher. En effet, il doit avoir un œil qui regarde vers Bellinzona, centre économique duquel la Région est dépendante, et un œil tourné vers Coire, centre politique pour les communes des vallées » (Tamò, 1987, p. 45, traduit).

La Moesa dispose de potentiels économiques et démographiques limités, raison pour laquelle son voisinage avec le Tessin s'avère être une force pour la région (a Marca, 1838 ; Marcacci, 2017 ; Rossi, 1987, 2009). En raison des effectifs démographiques régionaux assez faibles, il serait économiquement peu rationnel de la part du canton des Grisons de créer des services d'utilité publique dans la Moesa, surtout en raison de la proximité avec l'agglomération de Bellinzona, qui a plus de 50'000 habitants (Rossi, 1987 ; Swissinfo, 2017, 3 février ; Ufficio cantonale ticinese di statistica, USTAT, 2018, 31 août). Ce raisonnement de type économique visant une économie d'échelle dans la production de prestations publiques, encourage l'orientation de la Moesa vers le Tessin. Par ailleurs, les communes locales, sont trop petites, faibles et fragmentées pour compenser le manque de services publics offerts par le canton (Ciocco et al., 2000 ; Rossi, 1987, 2009).

La proximité géographique entre la Moesa et le Tessin est renforcée par la proximité linguistique et culturelle, ce qui motive une grande part de la population de la région à s'orienter vers le Tessin pour réaliser la plupart des tâches quotidiennes (Boldini, 1978 ; Marcacci, 2017 ; Rossi, 1987). De l'emploi à la santé, en passant par les activités de loisir et les réseaux de socialisation, la majorité des activités des résidents de la Moesa se déroulent au Tessin (Boldini, 1978 ; Marcacci, 2017). En effet, comme l'écrivait Boldini en 1978, une grande partie de la population de la Moesa *« reçoit tout depuis Bellinzona [...] : des biens de première nécessité tels que la farine ou le sel, aux articles non indispensables, mais qui contribuent à vivre dignement [...] : des cahiers d'école au journal quotidien, de la tradition politique à une certaine philosophie »* (Boldini, 1978, p. 112, traduit).

De manière assez emblématique, Marcacci (2017) souligne comment, « *pour beaucoup d'habitants des deux vallées, la vie commence et finit au Tessin : de la maternité au crématoire* » (Marcacci, 2017, p. 51, traduit). Bien que pouvant paraître exagérée, cette phrase ne fait que stéréotyper la vie d'une grande partie des habitants de la Moesa.

3.1.3.1. *Scolarité*

Afin de compenser cette situation de fragilité institutionnelle les communes régionales mettent en place des pratiques leur permettant de coordonner leurs efforts. Par exemple, dans le domaine scolaire certaines communes (notamment les plus petites, mais pas seulement) se sont organisées en des corporations de communes pour créer des centres scolaires intercommunaux (Tamoni, 2000). En ce qui concerne l'école enfantine et la scolarité primaire, les communes du val Calanca les ont centralisées en 1982, créant un centre scolaire corporatif à Castaneda (Tamoni, 2000). Soazza et Mesocco ont réuni l'école enfantine et les quatre premières classes d'école primaire à Mesocco et les classes de 5^e et 6^e année primaire à Soazza, tandis que les autres communes ont gardé leurs centres scolaires unitaires (Tamoni, 2000). En ce qui concerne les écoles secondaires, les deux centres scolaires régionaux de Roveredo et de Mesocco sont réglementés par la corporation de communes de la Moesa, créée en 1980 (Tamoni, 2000).

Néanmoins, à la conclusion de la scolarité obligatoire, la fréquentation d'un « *gymnase et tout autre école post-obligatoire oblige les jeunes [de la région] à se déplacer en direction de Coire, ou bien à se rendre à Bellinzona, sinon à Lugano ou Locarno* » (Daldini, 2016, p. 11). De ce fait, le voisinage au Tessin et à ses centres de formations scolaire et professionnelle, permet à cette région de faire face à « *l'inexistence d'une offre scolaire post-obligatoire dans la Moesa* » (Grand Conseil du Tessin, 2002, 23 septembre, p. 1, traduit). Un grand nombre de jeunes choisit alors de fréquenter des écoles tessinoises.

Au cours de l'année académique 2006-07⁶, 270 élèves grisons fréquentaient les écoles tessinoises secondaires de niveau II, voire les écoles professionnelles à temps partiel ou à temps plein (Grand Conseil du Tessin, 2008, 21 avril ; Ufficio dell'economia e del turismo dei Grigioni, 2017).

Tableau 7 : Évolution du nombre d'élèves grisons dans les écoles secondaires tessinoises de niveau II.

Type d'école	Nombre d'élèves grisons			
	1989/90	1993/94	2001/02	2006/07
Écoles secondaires II	13	59	32	58
Écoles professionnelles à temps plein	36	40	57	40
Écoles professionnelles à temps partiel	190	152	109	172
Total	239	251	198	270

Source des données : Conseil d'État du Canton du Tessin, 1991, 8 mai (annexe 4) ; Grand Conseil du Tessin, 1994, 6 septembre (annexe 5), 2002, 23 septembre, 2008, 21 avril.

Comparée au nombre de jeunes en âge de formation habitant dans la Moesa, ce chiffre est étonnant, car il correspond au 73% du total. De fait, en général environ « *le 80% des élèves de la Moesa va au Tessin pour poursuivre ses études après la scolarité obligatoire, [car] dans la Moesa l'infrastructure scolaire fait défaut* » (Dettwiler, 2017, traduit). Par conséquent, seulement le 20% des élèves choisit de poursuivre ses études dans le Nord du canton. Ceci s'explique par la plus grande difficulté linguistique ainsi que par les coûts plus élevés engendrés par des études dans le chef-lieu grison, liés notamment à l'hébergement et à la restauration durant la semaine (Dettwiler, 2017). En effet, en étudiant au Tessin, les jeunes peuvent penduler depuis leur domicile.

Par ailleurs, le Tessin accueille des élèves de la Moesa à d'autres niveau d'étude que le secondaire II, comme c'est visible sur le tableau 8 suivant. En particulier, les élèves de Monticello, hameau de San Vittore, fréquentent les écoles primaires de Lumino (TI), plus proche géographiquement et sont donc pratiquement obligés de fréquenter les

⁶ Le choix de l'année académique 2006/07 est essentiellement dû à la disponibilité de données complètes pour cette année. En effet, il n'existe plus une statistique aussi variée des élèves grisons qui fréquentent les différentes écoles post-obligatoires tessinoises.

écoles secondaires de niveau I au Tessin. En effet, la scolarité tessinoise est organisée en 5 ans d'école primaire et 4 ans d'école secondaire I et privilégie l'enseignement du français à l'école primaire, tandis qu'aux Grisons elle est organisée en 6 ans d'école primaire et 3 d'école secondaire de niveau I et favorise l'apprentissage de l'allemand, s'agissant d'une des trois langues officielles des Grisons (Tamoni, 2000). Des élèves grisons fréquentent également les hautes écoles professionnelles et les universités au Tessin, mais les données disponibles ne sont que très fragmentées.

Tableau 8 : Évolution du nombre d'élèves grisons dans les écoles tessinoises.

Type d'école	Nombre d'élèves grisons			
	1989/90	1993/94	2001/02	2006/07
Écoles enfantines	1	3	n.d.	4
Écoles primaires	3	3	12	12
Écoles spécialisées	1	1	n.d.	3
Écoles secondaires I	3	5	n.d.	4
Écoles professionnelles supérieures	n.d.	n.d.	8	47
Haute école pédagogique	n.d.	n.d.	n.d.	4
Université de la Suisse Italienne (USI)	–	–	4	7
Total	8	12	24	81

Source des données : Conseil d'État du Canton du Tessin, 1991, 8 mai (annexe 4) ; Grand Conseil du Tessin, 1994, 6 septembre (annexe 5), 2002, 23 septembre, 2008, 21 avril.

3.1.3.2. *Employés et pendulaires*

Cette mobilité vers le Tessin ne concerne pas uniquement les étudiants et les apprentis, mais également les travailleurs. L'attractivité du bassin d'emploi de l'agglomération de Bellinzona et du canton en général, en plus des possibilités limitées pour un emploi dans la région, induisent un bon nombre d'habitants de la Moesa à rechercher un travail au Tessin et à se déplacer quotidiennement depuis son domicile (Rossi, 1987). En effet, selon Torricelli, depuis les années 1990 les régions au centre et au Sud des Grisons – dont la Moesa – ont connu une forte baisse des emplois régionaux entre 15 et 20% (Torricelli, 2001). Torricelli ne mentionne pas les mouvements pendulaires, mais il est évident que le manque d'emploi régionaux polarise l'attention de la population active

de la Moesa vers d'autres régions, dont notamment les villes du Tessin (Rossi, 1987 ; Torricelli, 2001). De fait, les mouvements pendulaires depuis la Moesa vers le Tessin sont considérables depuis longtemps, comme le démontrent les données récoltées par l'économiste Rossi en 1987 (tableau 9).

Tableau 9 : Mouvements pendulaires régionaux en 1980 (depuis Rossi, 1987).

Communes	Pendulaires sortants		En %
	Total	Vers Bellinzona	
Grono	153	53	34.6
Roveredo	391	175	44.8
San Vittore	144	71	49.3
Autres communes de la Moesa	488	123	25.2
Total	1'176	422	35.9

Durant les dernières décennies, ces mouvements pendulaires entre les deux régions se sont maintenus, sinon renforcés. En effet, malgré une méthode de calcul différente par rapport à celle employée par Rossi en 1987, les nouvelles données de l'OFS, cumulées sur la période 2015-2017 (tableau 10), témoignent d'une situation du moins similaire en ce qui concerne la mobilité pendulaire (OFS, 2019, 13 mars).

Tableau 10 : Mouvements pendulaires régionaux sur la période 2015-2017.

District de la Moesa						
Population active (15 à 64 ans)	Total pendulaires	En %	Pendulaires internes	En %	Pendulaires sortants	En %
4'599	3'572	75.8	1'813	50.8	1'759	49.2

Données cumulées (OFS, 2019, 13 mars).

Les données reprises par Rossi (1987) opèrent une distinction entre pendulaires sortants totaux et pendulaires sortants vers Bellinzona, tandis que la nouvelle série de données de l'OFS fait uniquement référence au dépassement (ou non) d'une frontière cantonale par les pendulaires.

3.1.3.3. Accords intercantonaux

Il existe donc plusieurs relations d'échange entre la Moesa et le Tessin (Righetti, 1987). En particulier, les rapports socio-économiques régionaux se sont développés davantage en direction de Bellinzona, profitant de sa proximité. D'autre part, il est également vrai que l'agglomération tessinoise profite à son tour de cette proximité, la Moesa lui offrant – grâce à son contexte rural-montagnard – un bassin résidentiel riche en aménités à des prix modérés, ainsi qu'un bassin de main d'œuvre intéressant (Righetti, 1987 ; Rossi, 1987). Cette complémentarité existe également dans d'autres domaines, en particulier concernant la fourniture de prestations publiques (Righetti, 1987). A ce propos, ce qui est indispensable est l'élaboration d'accords intercantonaux, dont Rossi en 1987 avait réalisé une liste non-exhaustive (tableau 11), grâce notamment aux contributions de Monsieur Tamoni, secrétaire de l'ORMO et de Monsieur Crivelli, chancelier d'État.

Tableau 11 : Liste d'accords entre Grisons et Tessin (Rossi, 1987).

Accords entre Grisons et Tessin
Dispositions d'exécution de l'ordonnance sur la viticulture et l'importation de vin (Ordonnance cantonale sur le vin)
Accord entre les deux cantons concernant le service de police sur la N13
Accord entre les Grisons et l'EOC (Ente ospedaliero cantonale, Organisme hospitalier du canton du Tessin) concernant l'hospitalisation de patients de la Moesa à l'hôpital S. Giovanni de Bellinzona
Accord entre l'administration fiscale tessinoise et le Département de l'économie publique des Grisons pour la coopération dans le domaine de la fiscalité du vin
Accord entre les deux cantons pour l'exploitation du tunnel du San Bernardino
Accord entre les deux cantons sur les contributions des Grisons pour les apprentis avec un poste d'apprentissage au Tessin, ainsi que pour les étudiants grisons qui fréquentent les écoles techniques et techniques supérieures tessinoises
Projet d'accord intercantonal entre le canton du Tessin et le canton des Grisons concernant le raccordement de la Bassa Mesolcina à la station d'épuration des eaux usées du Consortium de traitement des eaux de Bellinzona et environs

Dans les dernières décennies, ces collaborations intercantionales se sont multipliées et recouvrent désormais de nombreux champs de la gestion publique, et leur apparition se fait de manière plus ou moins spontanée (Righetti, 1987). La liste susmentionnée, faite par Rossi en 1987 s'est donc inévitablement rallongée et une liste exhaustive de ces accords est aujourd'hui très difficile à recréer en raison du caractère sectoriel et de la

quantité de ces accords. La liste non-exhaustive suivante a pu être réalisée en particulier grâce à une recherche dans les archives de presse, ainsi qu'auprès des deux Chancelleries d'État, de certains services cantonaux susceptibles de disposer d'un accord intercantonal, ainsi que grâce aux apports des secrétaires de la région Moesa et de la direction du Département du territoire.

Tableau 12 : Liste non-exhaustive d'accords entre Grisons et Tessin, actualisée.

Accords entre Grisons et Tessin
Dispositions d'exécution de l'ordonnance sur la viticulture et l'importation de vin (Ordonnance cantonale sur le vin)
Accord intercantonal entre le canton du Tessin et le canton des Grisons concernant le raccordement de la Bassa Mesolcina à la station d'épuration des eaux usées du Consortium de traitement des eaux de Bellinzona et environs
Accord permettant aux habitants de la Moesa de demander les documents d'identité et les passeports à Bellinzona, ainsi que de faire relever les données biométriques, également pour les étrangers provenant d'un État tiers
Accord sur la fréquentation des écoles de culture générale et des écoles professionnelles initiales et spécialisées du Tessin de la part des élèves des Grisons italiens
Réalisation de la Communauté tarifaire intégrale Tessin et Moesano pour tous les services de transport public
Accord de collaboration entre les deux cantons et la VSA (Association suisse des professionnels de la protection des eaux) dans ce domaine
Accord entre la CRER (Corporazione dei Comuni del Moesano per la raccolta e l'eliminazione dei rifiuti, Corporation des communes du Moesano pour la récolte et l'élimination des déchets) et l'ACR (Azienda cantonale dei rifiuti, Entreprise cantonale tessinoise pour les déchets) sur le traitement des déchets
Accord entre CRER et ACR sur le dépôt des résidus de la valorisation thermique des déchets
Accord sur la collaboration de la FCTSA (fédération cantonale tessinoise des services d'ambulance) avec la Moesa dans le cas d'accidents majeurs (plus que 10 blessés).
Accord sur la collaboration en matière de formation d'agents de police auprès de l'école cantonale de la police tessinoise
Accord sur la collaboration intercantonale en ce qui concerne les politiques de développement économique et de développement territorial

Ces collaborations intercantionales sont sans aucun doute un grand atout pour la région, et sont à renforcer dans le futur. Néanmoins, malgré des rapports généralement bons entre ces régions, leur passé présente des épisodes d'incompréhension, probablement liés à leur héritage politique différent (Righetti, 1987). La situation actuelle est le fruit d'une collaboration fortement voulue et soutenue à plusieurs niveaux. L'existence de

ces accords permet à la Moesa de faire face à sa situation territoriale, en particulier réglant ses rapports avec le Tessin (Boldini, 1978 ; Rossi, 1987 ; Vieli, 1930).

Les raisons sous-jacentes à la configuration géopolitique et territoriale particulière de la Moesa ne semblent pas évidentes, sans faire référence à son histoire régionale. En effet, si nous supposons que « *la différence suscite la limite* » (Raffestin, 1986, p. 4) il semblerait que la limite entre Tessin et Grisons n'ait aucune raison de subsister à cet endroit-ci. Alain Pichard, journaliste vaudois cité par Rossi (1987) parlait de cette région comme du « *Tessin grison* » (Rossi, 1987, p. 1, traduit), évoquant « *la difficulté pour [ceux qui ne connaissent pas bien la région], de repérer la frontière entre ces deux cantons, sans la ramener directement au San Bernardino* » (Rossi, 1987, p. 1, traduit). Cependant, l'existence d'une frontière dans cette région est le résultat d'arbitrages historiques qui ne relèvent pas de l'arbitraire (Marcacci, 2014 ; Raffestin, 1986). Au contraire, en présumant qu'une frontière relève d'une intentionnalité (Raffestin, 1986), ceci implique l'existence de motivations à rechercher dans l'histoire régionale. Une fois ces motivations retrouvées, elles pourraient questionner la légitimité actuelle de la frontière, à une époque caractérisée par des échanges sociaux, économiques et culturels de plus en plus fréquents entre les deux régions.

3.2. Contexte historique

L'histoire de la Moesa présente nombreux événements en lien avec l'histoire nationale et internationale, bien qu'il s'agisse d'une région petite et plutôt méconnue dans le reste de la Suisse. En effet, cette « *petite communauté périphérique est [étonnamment] entrée en contact direct avec plusieurs événements internationaux* » (Peduzzi, 2000, pp. 92-93, traduit), dont par exemple l'arrivée du général russe Souwarow et des armées françaises de Napoléon.

Le processus d'annexion de la Moesa aux Grisons et l'établissement de la frontière avec le Tessin, ne se sont pas toujours faits de manière pacifique. En effet, la frontière a été la source de controverses multiséculaires à plusieurs niveaux, entre Cantons souverains, Ligues Rhétiques et duché de Milan (Bundi, 2010, 14 janvier ; Marcacci, 2014). De plus, comme il sera présenté ci de suite, l'annexion de la région à la République des Trois Ligues est le résultat d'un choix stratégique opéré par les gouvernants de la région pour éviter les controverses et les déprédations qui avaient caractérisés l'histoire de la Moesa jusque-là (a Marca, 1838 ; Vieli, 1930).

Ce chapitre présente les éléments à la base de la configuration territoriale de la Moesa.

3.2.1. Les De Sacco et la naissance de la Ligue Grise

Le processus d'annexion politique de la Moesa aux Grisons, qui a duré plusieurs siècles, a sans doute été favorisé par la position stratégique de la région, qui est probablement la motivation principale ayant induit la famille De Sacco à instaurer sa seigneurie dans la Moesa (Ciocco et al., 2000 ; Jenny, 1963, 1964a, 1964b ; Vieli, 1930). Lignée originaire du Nord, propriétaire de terres dans les vallées du Rhin et dans d'autres territoires helvétiques, les De Sacco ont été seigneurs dans la Moesa pendant plusieurs siècles (Ciocco et al., 2000 ; Gabathuler, 2009 ; Vieli, 1930). Leur arrivée dans la région est méconnue, mais leur présence est attestée dans des documents du XII^e siècle, époque à laquelle les cols Rhétiques, dont le col du San Bernardino, constituaient déjà la voie de passage privilégiée pour traverser les Alpes du Nord au Sud, raison pour laquelle le contrôle du versant méridional du col intéressait les puissances féodales (Gabathuler, 2009 ; Jenny, 1963, 1964a, 1964b ; Office fédéral des routes, OFROU, 2007 ; Vieli,

1930). En effet, le transit était une activité rentable, « *une source de richesse [...], car le transport et les droits de douane constituaient une source de richesse sûre pour nombreuses localités, de montagne* » (Jenny, 1963, p. 259, traduit).

La domination des versants du San Bernardino était cruciale pour ces questions liées aux transits, car il représentait le trajet le plus court, le moins cher et le plus sûr pour traverser les Alpes (Jenny, 1963, 1964a, 1964b ; OFROU, 2007 ; Planta, 1962). Jouissant d'une situation géographique et de caractéristiques géomorphologiques privilégiées, le San Bernardino était connu depuis l'époque romaine – et même avant – en tant que voie privilégiée pour le transit Nord-Sud (Jenny, 1963, 1964a ; OFROU, 2007 ; Schwarz, 1969). Grâce à des fouilles archéologiques, Schwarz estime que ce col était déjà utilisé environ 5'000 ans avant J-C (Schwarz, 1969). La supériorité de ce col et des autres cols grisons par rapport au Saint-Gothard est évidente « *jusqu'à la fin du Moyen-Âge et à l'âge moderne* » (Jenny, 1963, p. 262, traduit). En effet, l'ouverture du transit sur le Gothard et les premiers passages des gorges de la Schöllenen au XIII^e siècle n'ont pas réduit l'importance du San Bernardino, mais plutôt celle de la voie de transit privilégiée jusque-là pour les transits vers l'Italie du Septimer (Settimo, ou Pass da Sett), qui constituait la « *via alta* » (« *voie haute* », en raison des 2'311 m du point le plus élevé du col) reliant Chiavenna à Coire (Jenny, 1963 ; OFROU, 2007). Les « *six "Portes" (sociétés corporatives, chargées de la manutention des routes et du prélèvement des taxes pour les transports) entre Coire, Cleven (Chiavenna) et Bellenz (Bellinzona), [en revanche,] ont toujours réussi à garder une longueur d'avance sur celles du Saint-Gothard* » (OFROU, 2007, p. 15, traduit), surtout en raison des travaux réguliers d'entretien de la route. Les travaux d'amélioration de la route de la Via Mala entre 1470 et 1473, souvent définis de manière erronée comme une réponse à la croissante concurrence du Gothard, ne constituent donc que l'une des nombreuses étapes d'amélioration du San Bernardino qui ont eu lieu déjà depuis le début du Moyen-Âge, bien avant l'ouverture des transits sur le Gothard (Jenny, 1963 ; OFROU, 2007). La Via Mala « *était déjà traversée au début du Moyen-Âge* » (Jenny, 1964b, p. 11, traduit) et « *le passage par le ravin était déjà pratiqué avant même sa correction* » (Jenny, 1964b, p. 13, traduit). De plus, la concurrence avec le Gothard était réduite, car « *au XIII^e siècle, le chemin muletier [...] du Saint-Gothard, devait encore être dans un trop mauvais état pour le transport à des fins commerciaux. Si cela n'était pas le cas,*

les commerçants de Lucerne n'auraient pas emprunté la route beaucoup plus longue qui passe par Coire » (Jenny, 1963, pp. 260-261, traduit). Le San Bernardino était donc le passage privilégié pour la traversée des Alpes, ce qui démontre l'intérêt de dominer le col en entier, donc également la Moesa (Jenny, 1963, 1964a ; OFROU, 2007).

En 1424 naît la Ligue Grise, première des Trois Ligues rhétiques (Ciocco et al., 2000). Dans la même année, Giovanni De Sacco entre dans la Ligue avec ses terres d'au-delà du San Bernardino. La Moesa, bien qu'assujettie à sa seigneurie, en est exclue (Hofer-Wild, 1980 ; Vieli, 1930). À la même période il conclut un accord avec le duché de Milan, se garantissant la domination du versant Sud du col du San Bernardino, ainsi que des exemptions douanières pour les commerces de la Moesa (Vieli, 1930).

En 1478, lors de la guerre entre les Confédérés et le duché de Milan, les communes de Mesocco et de Soazza s'allient aux Confédérés et à la Ligue Grise, alors que le reste de la vallée prête serment d'allégeance au duché de Milan, propriétaire de Bellinzona, dont ils dépendaient pour leurs approvisionnements (Hofer-Wild, 1980 ; Vieli, 1930).

3.2.2. La seigneurie des Trivulzio et l'annexion à la Ligue Grise

En 1480, Giovan Pietro De Sacco, fils de Giovanni, vend les « pouvoirs » locaux dont il disposait encore (notamment le contrôle des douanes, de la chasse et de la pêche et son rôle de juge civil) à Gian Giacomo Trivulzio pour 16'000 florins : 10'000 à payer au moment de la signature et 6'000 à payer au plus tard dans un délai d'un an (a Marca 1838 ; Ciocco et al., 2000 ; Hofer-Wild, 1980 ; Vieli, 1930). Néanmoins, il paraît que Trivulzio ne paya pas les 6'000 florins restants, ce qui motiva De Sacco à venir saccager la région (a Marca, 1838 ; Vieli, 1930). Cette dette a aussi fait l'objet de nombreuses négociations entre De Sacco et Trivulzio, nécessitant – pour sa résolution – de l'arbitrage de la Ligue Grise, de l'évêque de Coire, de l'abbé de Disentis et même du Pape (Hofer-Wild, 1980).

En 1494, Trivulzio passe au service de Charles VIII, roi de France, quittant son alliance avec le duché de Milan, ce qui met la Moesa dans une situation incommode (Vieli, 1930). Afin d'éviter le renouvellement des saccages opérés par De Sacco, ainsi que pour s'assurer une coopération politique contre le duché de Milan, « *mais également pour*

devenir à plein titre partie d'un peuple déjà allié et libre, la Vallée [représentée par Trivulzio] traite avec la Ligue Grise et devient la 8^e Grande Commune, se soumettant aux Lois, aux ordonnancements et aux statuts de cette Ligue, signant sa Charte » (a Marca, 1838, pp. 103-104, traduit). Cette date est considérée « mémorable et d'une immense importance, car elle fixe juridiquement [...] l'appartenance de la Mesolcina aux Grisons » (Vieli, 1930, p. 105, traduit).

Depuis 1496, la région fait donc partie de la Ligue Grise et en signant sa charte elle acquiert le même statut que les autres Grandes Communes rhétiques (a Marca, 1838 ; Vieli, 1930). L'annexion du territoire tessinois, qui était alors sous la domination du duché de Milan, n'est pas en question (Bundi, 2010, 14 janvier). L'intérêt de la Ligue Grise pour les territoires de la Moesa était évident et concernait le contrôle de la totalité du col du San Bernardino. En effet, par l'annexion de la Moesa, la Ligue Grise pouvait bénéficier du contrôle du versant méridional du col. En outre, ceci a permis « *d'unir politiquement les régions du Rhin antérieur, du Rhin postérieur et de la Moesa* » (Jenny, 1963, p. 262, traduit), car l'axe de transit du San Bernardino réunit ces régions « *en une seule entité territoriale, délimitant [...] le territoire de la Ligue Grise* » (Jenny, 1963, p. 262, traduit). Par ailleurs, les Ligues rhétiques étant historiquement et économiquement liées aux cols sur leurs territoires, il n'est pas surprenant que l'acte conclu entre la Ligue Grise et la Moesa concerne précisément les voies de transit (Hunger, 1938 ; Jenny 1963, 1964a). Dans l'acte fédérant la Moesa et la Ligue Grise est cité que « *l'un doit être entièrement sincère envers l'autre, et tous doivent s'entraider en cas de besoin, par le sang, par les biens, avec honneur, et garder ouverte la voie de transit [du San Bernardino] au commerce* » (Hunger, 1938, p. 46, traduit).

3.2.3. La conquête de l'autonomie communale et l'établissement des limites

Après leur annexion à la Ligue Grise, les deux vallées ont nécessité l'élaboration de droits et de devoirs communs, afin de savoir à quelles règles se référer. Gian Francesco Trivulzio, fils de Gian Giacomo Trivulzio, qui ne jouissait plus de la sympathie de la population locale et qui ne voulait pas leur accorder de droits supplémentaires, décide de vendre ses droits sur la vallée aux communes (a Marca, 1838 ; Vieli, 1930). Les négociations à ce sujet n'ont pas été faciles, mais le 2 octobre 1549 le contrat a été signé

pour le transfert de ses droits pour 24'500 écus d'or, dont 12'000 à payer immédiatement (Vieli, 1930). Plus tard, la famille Trivulzio regrettera d'avoir vendu ses droits et intentera un procès civil pour tenter de les récupérer. Mais comme ils ne voulaient plus vendre, ils ne pouvaient pas accepter l'argent du paiement des communes, qui n'ont alors dépensé que 12'000 écus pour obtenir leur liberté (a Marca, 1838 ; Vieli, 1930).

Par la suite, l'appartenance politique de la Moesa aux Grisons est surtout due à un processus initié au cours du XVIII^e siècle de recherche d'une identité sociale, politique et culturelle (Ciocco et al., 2000). L'instabilité politique caractérisant ce siècle a comporté la définition juridique des territoires institutionnels modernes et de leurs limites, ce qui a entraîné le renouvellement de la délimitation territoriale existante entre Ligue Grise et l'alors canton de Bellinzona. Au cours de la même période, la République des Trois Ligues commença à perdre son influence sur les bailliages italiens de la Valtellina et de Chiavenna, qui constituaient sa force économique, notamment en raison du débouché sur les marchés du lac de Côme (a Marca, 1838 ; Vieli, 1930).

Dans l'autre partie des Grisons, les relations que la Moesa a toujours entretenues avec Bellinzona ne cessent de poser problème. Déjà en 1511, la définition de la frontière entre ces deux régions était le résultat d'une longue série d'accords et de délibérations politiques (a Marca, 1838). La situation géopolitique de la Moesa s'est compliquée « pendant la guerre des trente ans (1618-1648), quand, en fonction du parti dominant dans la Rezia, elle a dû s'aligner sur une position qui contrastait avec celle des cantons souverains de Bellinzona, et de leurs alliés » (Boldini, 1978, p. 108, traduit).

La solution plus ou moins définitive fut trouvée en 1776, lorsque la frontière entre la Moesa et le canton de Bellinzona fut redéfinie (a Marca, 1838 ; Boldini, 1978 ; Peduzzi, 2000). Afin de trouver un accord permettant d'éviter des guerres inutiles, cette frontière a été le résultat d'une négociation et d'un arbitrage effectué, entre autres, par le canton de Zurich (Boldini, 1978 ; Marcacci, 2014 ; Peduzzi, 2000).

« [Le résultat fut une] frontière, celle méridionale de la Rezia, qui est restée pratiquement inchangée pour plus de mille ans, bien qu'elle [...] n'ait jamais séparé des communautés différentes au niveau de la langue, de l'ethnie ou de la confession » (Marcacci, 2014, p. 100, traduit).

Le choix de cette frontière, « contraire à toute logique géo-déterministe, qui se veut de valoriser la proximité géographique, linguistique, culturelle et religieuse, a été fait pour des raisons [...] liées surtout à la culture politique, l'habitude et l'héritage historique » (Marcacci, 2017, p. 51, traduit).

3.2.4. La domination française et les bouleversements régionaux

Depuis 1797, sous des prétentions libérationnistes, les français redessinent les frontières de la Confédération et des Grisons (Boldini, 1978 ; Papacella, 1998). En raison de son héritage historique lié à la République rhétique, « Bonaparte avait décidé, malgré les requêtes des intéressés, que la Valteline deviendrait la quatrième ligue, mais les Grisons s'y opposèrent, fût-ce à une faible majorité (24 juridictions contre, 21 pour et 4 abstentions) » (Scaramellini, 2015, 5 janvier, traduit), probablement pour des raisons liées à la confession religieuse (Marcacci, 2003 ; Scaramellini, 2015, 5 janvier). En effet, en intégrant la Valtellina et Chiavenna aux Grisons, les protestants auraient perdu leur majorité relative, car la population de ces deux régions était en majorité catholique (Marcacci, 2003 ; Scaramellini, 2015, 5 janvier).

Les régions italiennes assujetties sont donc définitivement détachées de la République grisonne et rattachées à la République cisalpine. A ce moment-là, le choix de la Bregaglia et du val Poschiavo se fait pour le « moindre mal » (Papacella, 1998, 2003, p. 10, traduit) : en acceptant elles aussi d'adhérer à l'Italie, elles « se seraient trouvées en périphérie extrême d'un Pays totalement étranger » (Papacella, 1998, 2003, p. 10, traduit). Cette période constitue donc pour la Bregaglia et le Bernina, la transformation d'une « zone indispensable au transit entre les Ligues et leurs bailliages, en régions de frontières aux périphéries extrêmes de la nouvelle Confédération helvétique et des Grisons » (Marcacci, 2003, p. 46, traduit).

Au tournant du XIX^e siècle, la situation qui se dessine pour la Moesa est différente. Le détachement de la Valtellina des Grisons, changeait sa situation géopolitique (a Marca, 1838). En particulier les relations que la région entretenait avec les vallées italiennes « à travers les cols de la Forcola, du San Jorio et du Spluga ont progressivement perdu leur importance stratégique et économique, au profit de la réorientation fonctionnelle vers Bellinzona » (Marcacci, 2003, p. 47, traduit). Selon a Marca, politicien régional,

cette nouvelle situation géopolitique de la Moesa, mettait en évidence les avantages d'une annexion politique au Tessin (a Marca, 1838 ; Marcacci, 2003).

« Plus sensible aux intérêts matériels régionaux qu'aux éléments de langue et de culture communs entre la Moesa et les anciens bailliages italiens [– entendus ici comme les terres de Bellinzona –], a Marca cherche à obtenir les résultats espérés avec les moyens qui lui semblent les plus adaptés. En mars 1799 [il encourage] l'annexion au canton de Bellinzona » (Marcacci, 2003, p. 60, traduit).

Avec le décret législatif du 2 juillet 1801, sous la direction du Conseil exécutif de la République helvétique, la demande d'a Marca est satisfaite : les deux vallées régionales, réunies dans le district de Moesa, furent rattachés au canton du Tessin, qui venait d'être créé (a Marca, 1838 ; Vieli, 1930). Cette décision ne devient toutefois pas exécutive, car la région continue à se gouverner comme auparavant, revendiquant même la ré-annexion à la République des Trois Liges (a Marca, 1838 ; Vieli, 1930). Coire, alors gouvernée par les français, intervient pour faire cesser les oppositions régionales et pour permettre de définir les cinq députés régionaux qui devaient siéger au parlement de Bellinzona (a Marca, 1838 ; Marcacci, 2003 ; Vieli, 1930). En 1801, la première diète cantonale se réunit à Bellinzona, dans le but d'élaborer un premier projet de constitution cantonale, qui a ensuite été soumis à la diète fédérale la même année (a Marca, 1838 ; Marcacci, 2003 ; Vieli, 1930). Néanmoins, une révolte termine prématurément la diète fédérale et ne permet pas la constitution d'un canton du Tessin élargi à la région de la Moesa, laissant de ces événements politiques seulement une parenthèse historique (a Marca, 1838 ; Marcacci, 2003 ; Vieli, 1930).

À la même période l'Europe entière était le théâtre de conflits, dont la Moesa n'a pas été exclue. En 1803, à la recherche d'une paix interne à la Suisse, qui la rendait attractive pour ses ambitions expansionnistes, Napoléon impose l'Acte de Médiation (Marcacci, 2003 ; Papacella, 1998, 2003). Ce document, qui définit la création du canton des Grisons (auquel la Moesa est annexée) et son annexion à la République helvétique, est imposé aux territoires concernés (Papacella, 1998).

À la suite de la chute de Napoléon, l'intérêt européen autour des cols alpins est ravivé, et les raisons sous-jacentes à ce renouveau sont dramatiques. Entre 1816 et 1817, les Grisons et la Suisse entière ont connu une grande famine à cause d'un enchaînement de mauvaises récoltes agricoles (OFROU, 2007). Néanmoins, l'importation de céréales et de nourriture depuis les marchés italiens ou allemands était difficile, car les voies de transit n'étaient plus autant soignées qu'auparavant (OFROU, 2007). En particulier, les innovations techniques qui avaient caractérisé l'histoire des cols grisons, n'avaient plus vraiment évoluées, du moins concernant la largeur des chaussées (OFROU, 2007). Si à travers le col du Brenner (entre Italie et Autriche) transitaient déjà des véhicules à traction animale, « *qui pouvaient supporter au moins jusqu'à 30% de charge en plus et qui ne devaient être conduits que par une seule personne* » (OFROU, 2007, p. 18, traduit), aux Grisons les transports étaient encore réalisés « *grâce à des bêtes de somme ou, dans les meilleurs des cas, par l'usage de petits chars à deux roues* » (OFROU, 2007, p. 18, traduit). L'importance d'avoir des liaisons performantes s'est avérée vitale, car lorsque la Suisse entière souffrait de la famine, des « *grandes quantités de céréales restées sur les marchés italiens, dans les ports d'Italie ou aux limites méridionales des Alpes périmaient* » (OFROU, 2007, p. 18, traduit).

La volonté de bâtir la route commerciale du San Bernardino a initialement pu bénéficier du support du Tessin et du royaume de Sardaigne (Bellini, 2016 ; Hunger, 1938 ; Jenny, 1964c, 1965 ; OFROU, 2007). Le Tessin cherchait une voie de transit alternative au Gothard, suite à une divergence d'opinion avec les cantons de Suisse centrale sur les redevances à percevoir pour le passage du Saint-Gothard ; la Sardaigne voulait s'assurer un transit non contrôlé par les autrichiens entre sa province du Piémont et l'Allemagne (Bellini, 2016 ; Jenny, 1964c, 1965 ; OFROU, 2007). Ceci explique l'élaboration d'une « *Convention entre [...] le Roi de Sardaigne et la République helvétique des Grisons pour la construction de la route commerciale du San Bernardino* » (Peduzzi, 2000, p. 93, traduit), où le royaume de Sardaigne assurait une faible partie de co-financement de la réalisation. Concernant le Tessin, l'entente sur la création de la route échoue avant même que les travaux de construction de la route ne commencent (Bellini, 2016 ; Jenny, 1964c ; OFROU, 2007). En effet, le Tessin s'est retrouvé entretemps sous l'influence des autrichiens, qui, en raison de leurs intérêts pour le col du Brenner, voulaient empêcher la réalisation du San Bernardino (Jenny, 1964c ; OFROU, 2007). De plus, la

Lombardie et les cantons du Gothard (c'est-à-dire Nidwald, Obwald, Schwyz, Tessin et Uri) étaient également opposés à sa réalisation, en raison de la concurrence que ce col constituait pour le Gothard (Jenny, 1964c ; OFROU, 2007). Cependant, le projet élaboré par l'ingénieur et conseiller d'État tessinois Pocobelli est quand même réalisé, financé en grande partie par le canton des Grisons (Bellini, 2016 ; OFROU, 2007). Dès 1818, la création de la route – dont le tracé a été repris bien plus tard par la N13 – qui reliait Coire à San Bernardino ravive les liaisons entre Coire et la Moesa (Jenny, 1964c ; Peduzzi, 2000). Les habitants de la Moesa contribuent « *à la construction des deux ponts de la Viamala, démontrant comment la route [du San Bernardino] avait relié [les gens de la Moesa et le reste des Grisons]* » (Hunger, 1938, p. 44, traduit) par le passé.

3.2.5. Création de la Confédération et réorientation économique

L'éloignement de la Moesa du reste des Grisons devient marquant au cours du XIX^e siècle, suite à la création de la Confédération. En effet, la réorientation des Grisons vers le Nord fait que l'italien – langue incontournable pour les échanges économiques et les rapports politiques et sociaux jusque-là – est rapidement remplacé par l'allemand et les régions italophones deviennent une minorité linguistique (a Marca, 1838 ; Marcacci, 2003). C'est à cette époque qui se creuse l'écart linguistique et relationnel entre les Grisons italiens et le reste du canton, accentué dans la Moesa par l'intensification des rapports avec le Tessin (Marcacci, 2003 ; Papacella, 2003).

3.2.6. Le Gothard ferroviaire et l'étouffement du col du San Bernardino

La construction de la route commerciale du San Bernardino a permis aux Grisons de profiter d'une nouvelle période de croissance économique liée au transit, qui ne dura que quelques décennies, jusqu'à l'ouverture en 1882 du tunnel ferroviaire du Gothard (Jenny, 1964c ; OFROU, 2007). En effet, « *l'ouverture de la ligne de chemins de fer du Gothard a fait des Grisons « pays des transits » un état isolé, exclu de la grande tradition économique des transits et donc de sa naturelle source de bien-être* » (Jenny, 1964c, p. 188, traduit). Il peut paraître bizarre, mais « *c'est précisément le progrès au niveau de la technologie du trafic à l'époque des chemins de fer et des voitures qui a séparé la Mesolcina du reste des Grisons [...] et a connoté le trafic d'une manière*

différente [et plus négative pour l'identité grisonne] *de celle qu'il avait eu pendant tous les siècles de l'histoire grisonne* » (Hunger, 1938, p. 44, traduit). Au tournant du XX^e siècle, le col du San Bernardino n'était plus transité que pendant 4 à 5 mois par an (Hunger, 1938 ; Jenny, 1964c). La concurrence du chemin de fer du Gothard n'est que l'un des éléments qui peuvent expliquer le changement de paradigme, car ce qui fût tout autant déterminant pour le San Bernardino, ce sont les coûts d'entretien (notamment le déneigement), qui furent totalement sous-estimés par les Grisons (Jenny, 1964c). Néanmoins, la concurrence du Gothard fût déterminante pour le choix des Grisons de ne plus déneiger le col, puisque « *les coûts, [auraient été] absolument disproportionnés par rapport aux avantages* » (Jenny, 1964c, p. 34, traduit). Ce choix expliqua donc l'impraticabilité du col du San Bernardino pendant 7 à 8 mois par an, ce qui impliquait que, durant une bonne partie de l'année, pour se rendre à Coire depuis la Moesa il fallait prendre le train via Bellinzona et Zurich (Hunger, 1938 ; Jenny, 1964c). La tradition grisonne du transit et du transport à travers les Alpes fût donc rompue (Hunger, 1938).

C'est à cette époque d'union fédérale et d'innovation technique en matière de transports qui se crée la rupture entre la Moesa et le reste des Grisons, qui s'est aussi traduite par un éloignement culturel (Hunger, 1938 ; Jenny, 1964c). Néanmoins, cela est considéré comme étant la conséquence naturelle de l'absence de contact et de la distance, car comme l'explique Hunger (1938) : « *celui qui rend l'accès à la maison paternelle si difficile pour ses enfants, ne devrait pas être surpris si les relations se refroidissent* » (Hunger, 1938, p. 44, traduit). Selon lui, en effet, « *la route en elle-même ne serait ni une idée culturelle, ni un acte culturel, mais peut devenir l'une ou l'autre des deux si l'on en fait un moyen de diffusion des valeurs culturelles, [car] l'échange immédiat et personnel entre hommes et entre peuples est encore le meilleur [échange, et ce] malgré [les possibilités offertes par] la radio, le téléphone et le télégraphe* » (Hunger, 1938, p. 46, traduit). L'absence de liens directs avec le reste des Grisons serait donc à l'origine de la rupture des liens cantonaux de la Moesa et de sa réorientation vers le Tessin. En effet, en raison des choix stratégiques cantonaux, il était compréhensible que dans la Moesa « *on entendait des voix qui trouvaient naturel que la Mesolcina rejoigne le Tessin, pas seulement sur le plan économique* » (Hunger, 1938, p. 44, traduit). Toujours selon Hunger (1938), le remède contre la rupture du lien entre les Grisons et la Moesa ne pouvait être que la création d'une nouvelle voie de transit à travers le San

Bernardino. Néanmoins, cette hypothèse avancée par Hunger en 1938 ne pouvait être plus naïve.

3.2.7. Le chemin de fer de la Moesa et les mouvements pendulaires

La construction du chemin de fer dans la Moesa est un exemple qui illustre très bien les relations d'intérêt cantonales et intercantionales (Tamoni, 2000 ; Vieli, 1930). Ce projet, qui a commencé en 1899 dans le but de relier en deux étapes Bellinzona et la Moesa à Coire, n'a été réalisé que jusqu'à Mesocco (Boldini, 1978 ; Tamoni, 2000 ; Vieli, 1930). Le manque d'intérêt de la part des Chemins de fer rhétiques pour continuer le trajet au-delà du San Bernardino, a ensuite conduit à l'échec du projet général (Tamoni, 2000 ; Vieli, 1930). De plus, le choix des Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) de ne pas concéder une voie dans la gare CFF de Bellinzona pour permettre le stationnement et le départ des trains de la ligne Bellinzona-Mesocco, a été un élément supplémentaire pour expliquer le sort des chemins de fer de la Moesa (Jenny, 1965 ; Pieracci, 2011). La gare terminale de la ligne de chemins de fer Bellinzona-Mesocco était donc périphérique et assez éloignée de la gare CFF, ainsi que mal signalée depuis celle-ci (Pieracci, 2011). De plus, en raison du manque de liaisons avec les autres lignes de chemins de fer, la plupart des touristes n'étaient pas au courant de cette ligne de chemins de fer, qui n'était donc empruntée que par les habitants de la Moesa (Pieracci, 2011). Le sort de ce moyen de transport était donc voué à sa disparition, malgré l'impulsion qu'il a eue pour les mouvements pendulaires dans la Moesa, favorisant les rapports avec Bellinzona et le Tessin (Boldini, 1978 ; Tamoni, 2000). Les bénéfices souhaités pour retisser le lien avec le reste des Grisons auraient nécessités le complètement du projet ferroviaire au-delà du San Bernardino. L'absence d'intérêts des acteurs de l'autre versant du San Bernardino pour cette liaison a toutefois produit l'effet contraire, soit l'éloignement accru de la Moesa avec les Grisons (Viel, 1930). Le transport de personnes, cessé sur la ligne de chemin de fer en mars 1972, a ensuite été remplacé par le service Car Postal des Postes, télégraphes et téléphones suisses (PTT), permettant le maintien et le renforcement des liens fonctionnels avec le Tessin (Tamoni, 2000).

3.2.8. L'autoroute N13 comme dernier espoir pour une unité grisonne

Malgré la diversité culturelle et la longue séparation du reste du canton pendant les mois d'hiver, qui ont provoqués une rupture sociale, culturelle et économique entre la Moesa et le reste du canton, « *cette région est restée politiquement fidèle aux Grisons* » (Jenny, 1965, p. 32, traduit). De plus, seule la Moesa était coupée du reste des Grisons au niveau des communications routières : « *les vallées de Müstair et de Samnaun, le val Poschiavo et la Bregaglia [avaient] toutes leurs propres routes – en partie ferroviaires et en partie routières – qui les [reliaient] à l'intérieur, et qui, avec des grands sacrifices [restaient] ouvertes même en hiver* » (Hunger, 1938, p. 44, traduit). Afin de valoriser le lien historique grison et pour remédier à la coupure du lien qui existait entre la Moesa et le reste du canton jusqu'à l'ouverture du Gothard ferroviaire, ainsi que pour limiter la concurrence du Brenner, les Grisons avaient « *un droit légal, mais aussi économique, fondé sur la politique des transports, pour un transit à travers le San Bernardino* » (Jenny, 1964d, p. 274, traduit ; Planta, 1962). Tous cela pouvait être atteint grâce à la création d'un tunnel routier à travers lequel la circulation routière était permise durant toute l'année (Jenny, 1964d, 1965 ; Planta, 1962).

Dans l'immédiat après-guerre, le San Bernardino restait une des voies de transit les plus importantes pour toute la Suisse, malgré la perte d'intérêt de ses transits entre la fin du XIX^e et le début du XX^e siècle (Jenny, 1965 ; Planta, 1962). En effet, selon le président de la Confédération suisse de 1955, Max Petitpierre, « *le Saint-Gothard, le Simplon et le San Bernardino auraient eu la priorité au niveau de la construction du réseau routier national, en raison de leurs voies d'accès* » (Jenny, 1965, p. 43, traduit). Les projets autoroutiers, qui étaient initialement prévus pour les liaisons Bâle-Chiasso et Genève-St. Margrethen, ont finalement accepté un tunnel autoroutier au San Bernardino, ce qui a écarté dans un premier temps l'idée du Gothard autoroutier (Jenny, 1965 ; Planta, 1962). En effet, les conséquences économiques que le Gothard ferroviaire a eues pour les Grisons et l'idée d'éviter à tout prix une concurrence entre chemins de fer et autoroute au Gothard, ont induit à préférer la réalisation du San Bernardino (Jenny, 1964c, 1964d ; Planta, 1962). D'autre part, le San Bernardino n'était pas imaginé pouvoir créer une réelle concurrence avec le Gothard, car il s'agissait d'un tunnel autoroutier, et non pas ferroviaire, en plus que plutôt éloigné du Gothard (Jenny, 1964d,

1965). De plus, au milieu du XX^e siècle l'automobile n'était pas supposée être si importante de parvenir à l'emporterait sur les autres moyens de transport, surtout aux Grisons, où les véhicules automobiles étaient interdits jusqu'en 1932 (Jenny, 1964d).

La fonction politique de cette infrastructure routière « *a toujours eu la prééminence sur le rôle économique, d'une telle manière que [...] le chef du Département cantonal des constructions [...], déclarait : "le tunnel du San Bernardino nous permettra finalement de rétablir le lien direct avec les Grisons de la Mesolcina et du val Calanca" »* » (Jenny, 1965, p. 32, traduit). Néanmoins, la réalisation du tunnel inauguré en 1967 et de l'autoroute N13 depuis Coire jusqu'à la frontière avec le Tessin, n'a plus permis le rapprochement – tant souhaité sur le plan social, culturel et économique – de la Moesa au reste des Grisons (Ciocco et al., 2000). De plus, les pratiques développées par les habitants de la Moesa davantage vers le Tessin, contribuèrent à créer une situation compliquée, où nombreuses personnes « *saluent [toujours] avec sympathie le Tessin, sans tourner le dos aux Grisons* » (Peduzzi, 2000, p. 115, traduit ; Tamò, 1987).

3.2.9. Des rapports de plus en plus compliqués avec Coire

Le lien fonctionnel avec le Tessin est donc toujours accompagné d'une appartenance politique aux Grisons, engendrant la situation de strabisme régional dont parlait Tamò (1987). D'autre part, les liens politiques de la Moesa avec l'administration cantonale, à travers la présence politique des six députés régionaux au Grand Conseil, sont souvent considérés trop « *faibles pour dire que [la vallée de] Mesolcina et [le val] Calanca participent activement à la vie politique cantonale* » (Peduzzi, 2000, p. 115, traduit). De plus, les rapports avec le canton et les autres régions cantonales ont parfois été tendus, soulevant de temps à autre de timides demandes pour une possible annexion au Tessin (a Marca, 1838 ; Righetti, 1987). Le cas de la décharge de déchets moyennement radioactifs sur le Piz Pian Grand (montagne qui se situe entre Rossa et Mesocco) ou le referendum visant la suppression de l'enseignement de l'italien en tant que première langue étrangère à l'école primaire de 2018 en sont des exemples (Cramer, 2017, 19 décembre ; RSI, 2016, 27 mars, 2018, 22 mars ; Tuor, 1987).

En mars 1982, la Société coopérative nationale pour le stockage des déchets radioactifs (Nagra), avait désigné le Piz Pian Grand comme l'un des trois sites les plus adaptés

pour le dépôt de déchets faiblement radioactifs (RSI, 2016, 27 mars ; Tuor, 1987). Les manifestations locales n'ont pas été immédiatement soutenues par l'administration cantonale, suscitant des fortes interrogations quant à la manière dont la Moesa était considérée (RSI, 2016, 27 mars). Comme le rappelait Tognola à la RSI, ce soutien a tardé et Coire n'a réagi qu'après « *la grève de nos parlementaires au Grand Conseil à Coire, après leur refus de participer à l'inauguration de l'autoroute Roveredo-Soazza et après le boycott du vote au Conseil national* » (Tognola à la RSI, 2016, 27 mars, traduit). Cette posture du Canton a été le levier de quelques demandes d'annexion au Tessin, bien qu'elles n'aient été qu'une réponse émotive vite écartée (Tuor, 1987).

Le deuxième cas le plus récent ne concernait pas seulement la Moesa, mais les Grisons italiens dans leur entier. Le 27 novembre 2013, « *l'initiative populaire cantonale "Pour une seule langue étrangère à l'école primaire" est soumise à la Chancellerie d'État des Grisons sous la forme d'une proposition générale* » (Cramer, 2017, 19 décembre, p. 2, traduit). Les promoteurs de ce referendum visaient la « *limitation de l'enseignement des langues étrangères au niveau primaire à une seule langue [c'est-à-dire] l'allemand ou l'anglais* » (Grand Conseil des Grisons, 2018, 23 septembre p. 1, traduit ; Cramer, 2017, 19 décembre). En considérant l'italien et le romanche comme des langues étrangères et pénalisant les minorités linguistiques cantonales, cette initiative avait aussitôt été jugée anticonstitutionnelle et irrecevable par le gouvernement et par le Grand Conseil grison (Cramer, 2017, 19 décembre ; RSI, 2017, 3 mai). Cependant, le recours des promoteurs avait ensuite été reçu par le Tribunal administratif cantonal, qui démentait l'avis du Parlement cantonal et constatait la validité de l'initiative (Cramer, 2017, 19 décembre ; RSI, 2017, 3 mai). Cette décision avait amené à un recours au Tribunal fédéral (TF) – soutenu par le Grand Conseil grison – de la Pro Grigioni Italiano (PGI), association qui promeut la culture italophone, et d'autres acteurs privés (Cramer, 2017, 19 décembre ; RSI, 2017, 3 mai). La décision du TF confirmait la décision du tribunal cantonal et jugeait « *qu'il n'y avait pas de violation apparente des principes de l'égalité de traitement, ni de la non-discrimination* » (Cramer, 2017, 19 décembre p. 3, traduit ; RSI, 2017, 3 mai). Dans ce cas-là, le gouvernement et le Parlement rhétique avaient défendu les minorités linguistiques cantonales, estimant que cette « *initiative pour l'enseignement d'une seule langue étrangère dans les écoles primaires [...] mettrait en danger la tranquillité entre les communautés linguistiques*

des Grisons » (RSI, 2017, 3 mai, traduit). Cette initiative a finalement été rejetée en votation populaire le 23 septembre 2018, ce qui a confirmé la décision du Grand Conseil grison (Grand Conseil des Grisons, 2018, 23 septembre ; RSI, 2018, 23 septembre).

Malgré des périodes d'attraction et de répulsion entre la Moesa et le reste du canton, cette région fait toujours partie des Grisons. Les visions sécessionnistes – qui ont existés dans la longue histoire régionale – ne sont effectivement pas parvenues à faire basculer le scénario politico-territorial (a Marca, 1838 ; Marcacci, 2003 ; Righetti, 1987). En effet, malgré les désordres politiques caractérisant le Moyen-Âge, ce sont les évènements de cette période qui influencent encore l'orientation politique de la Moesa (Ciocco et al., 2000 ; Vieli, 1930). Le fait que ces seigneurs aient gardé la vallée indépendante vis-à-vis du duché de Milan, qui « *l'ont empêchée de tomber sous la domination d'Uri et d'Obwald, la sauvant ainsi du gouvernement que les Confédérés ont fait des bailliages au Tessin* » (Vieli, 1930, p. 119, traduit) et qu'ils ont favorisé son annexion à la Ligue Grise, explique sa fidélité aux Grisons (Priuli, 1987). De plus, la croyance répandue d'une plus grande autonomie des communes grisonnes par rapport aux communes tessinoises, explique l'abandon rapide de toute volonté sécessionniste, contrairement à d'autres régions de Suisse ayant connu des problématiques semblables, comme par exemple le Jura (Marcacci, 2003 ; Priuli, 1987).

3.3. Comparaison avec un autre cas suisse : le Jura

La Suisse connaît plusieurs contextes territoriaux comme celui de la Moesa. En effet, le fait de réunir sur un même territoire national ou cantonal des populations de langue ou de religion différentes peut être considéré comme à l'origine de ce que De Rougemont cité par Bassand (1975), définit de « *malaise suisse* » (Bassand, 1975, p. 139, traduit). Le cas suisse le plus connu de ces questions territoriales est sans aucun doute le Jura, région d'environ 140'000 habitants dans le Nord-Ouest de la Suisse, à la frontière avec la France (Bassand, 1975). Comme pour la Moesa avec les réformes napoléoniennes de 1803, les débats ayant eu lieu au cours du congrès de Vienne de 1815 (Siroky, Mueller, & Hechter, 2017) ont bouleversé les équilibres territoriaux jurassiens (Bassand, 1975). En effet, jusqu'en 1815, « *le Jura était une entité politique autonome [et ce n'est qu'en cette année que] le Jura est cédé au canton de Berne en échange de ses terres de Vaud et d'Argovie, devenues indépendantes* » (Bassand, 1975, p. 140, traduit ; Mayer, 1968). De la même manière qu'à la suite du détachement des bailliages italiens du territoire grison pour la Moesa, « *par cette annexion [au canton de Berne], le Jura, francophone et catholique, devient une minorité qui ne représente que le 15% de la population* » cantonale totale (Bassand, 1975, p. 140, traduit). Ce rôle de minorité n'est pas la seule cause pour les mouvements sécessionnistes qui ont caractérisé le XX^e siècle jurassien, puisque la religion ou la langue sont « *loin d'être la seule source de préférences politiques* » (Siroky et al., 2017, p. 307, traduit). Néanmoins, les sécessions sont souvent une combinaison de trois types de facteurs : socioéconomiques, identitaires (ou culturels) d'un groupe social et structurels (Siroky et al., 2017 ; Tiryakian, 1998). Dans l'approche structurelle des sécessions, « *les réseaux sociaux qui facilitent l'action collective sont [considérés] fondamentalement limités par des facteurs géographiques* » (Siroky et al., 2017, p. 305, traduit) tels que des chaînes montagneuses (Siroky et al., 2017 ; Tiryakian, 1998). Par conséquent, « *plus la distance d'un centre à ses périphéries est grande, plus le risque* » (Siroky et al., 2017, p. 305, traduit) d'une sécession est grand. Pour ces facteurs, la Moesa et le Jura se trouvent dans des situations comparables : de régions minoritaires culturellement et linguistiquement ; géographiquement éloignées de leur centre administratif cantonal ; et ayant des motivations économiques pour une sécession qui peuvent être comparables (Siroky et al., 2017). En effet, prenons l'exemple de l'impossibilité d'accéder à des occupations au

sein de sa propre administration cantonale pour des questions de langue. Ceci peut être le cas pour des jurassiens qui ne parlent pas allemand, ou alors pour des habitants de la Moesa qui ne parlent pas allemand : cela peut être considéré comme une motivation économique, dans le sens de Siroky et al. (2017) :

« Lorsqu'un groupe culturel est relégué à une position subordonnée dans les systèmes de stratification et les systèmes politiques, cela affecte les chances de vie de ses membres, intensifiant ainsi l'importance politique du marqueur culturel qui est associé à leur subordination. Lorsque l'inclusion complète semble peu probable ou ne peut être offerte de façon crédible, le groupe subordonné peut exiger davantage d'autonomie » (Siroky et al. 2017, p. 305, traduit).

Les facteurs pouvant motiver une sécession sont donc présents dans chacun des deux cas mentionnés, mais les résultats sont différents. Dans la Moesa, ces mouvements ne sont pas parvenus à changer l'ordre territorial, tandis que le Jura a été reconnu en tant que canton autonome en 1979 à la suite des referendums de 1974 et 1975 (Bassand, 1975 ; Bauböck, 2019 ; Siroky et al., 2017 ; Tiryakian, 1998). Ces différentes issues de mouvements sécessionnistes sont liées à des différentes situations cantonales, à la taille différente des deux régions, aux différentes motivations des promoteurs de la sécession et aux divers types de changements qui peuvent être induits par une éventuelle sécession (Bauböck, 2019). Bauböck (2019) identifie trois types de changements qu'une sécession peut apporter, dont deux sont importants pour cette étude : la « *valorisation d'un territoire sur le plan vertical* » (Bauböck, 2019, p. 230, traduit), c'est-à-dire la sécession pour créer une nouvelle entité territoriale autonome, et le « *réalignement horizontal d'un territoire qui fait sécession pour rejoindre un territoire voisin* », sans créer une nouvelle entité territoriale (Bauböck, 2019, p. 230, traduit).

Le Jura, avec ses 140'000 habitants répartis en 7 districts (dont les 69'000 habitants des 3 districts de Porrentruy, Delémont et Franches-Montagnes qui ont créés le canton du Jura en 1979) avait les effectifs pour devenir un canton à part entière (Mayer, 1968 ; Tiryakian, 1998), tandis que la Moesa, avec ses 8'500 habitants, n'avait pas les chiffres pour constituer un canton ou un demi-canton autonome. Son éventuelle sécession des Grisons aurait donc entraîné son annexion au Tessin, ce qui n'était et n'est pas souhaité

par ses habitants. En outre, la sécession du Jura a également eu du succès probablement grâce aux plus grandes tensions entre les deux parties du canton. Si dans la Moesa la reconnaissance du rôle officiel de la langue italienne n'est pas remise en cause et la différence de religion ne pose aucun problème, cela n'était pas le cas pour le Jura (Mayer, 1968).

« Dans l'acte d'annexion [de 1815], le gouvernement bernois s'est solennellement engagé à protéger l'église catholique romaine dans le Jura et à accorder à ses nouveaux citoyens les mêmes droits politiques que ceux dont jouissaient les [autres] citoyens [du canton]. Néanmoins, Berne a catégoriquement refusé de donner suite aux demandes des délégués jurassiens pour la reconnaissance du français comme langue officielle, et ne concédait au Jura aucune représentation de minorité au sein des pouvoirs législatifs et exécutifs cantonaux. Par la suite, ces concessions linguistiques et politiques ont été obtenues [...], alors que l'engagement solennel de protéger l'église romaine a été violé à plusieurs reprises. Ces violations ont provoqué un ressentiment profond qui [a joué] un rôle dans le conflit, bien qu'il [ait] apparemment [été] combattu pour des raisons linguistiques et politiques, non religieuses » (Mayer, 1968, pp. 723-724, traduit).

D'autre part, dans la Moesa la volonté de sécession n'a jamais véritablement pris de place dans la communauté locale, restant toujours le souhait de quelques individus. Au contraire au Jura, malgré le fait que les premiers mouvements sécessionnistes s'étaient rapidement éteints, ceux-ci se sont amplifiés au fil des années, principalement grâce à la création en 1947 de l'organisation militante du « Rassemblement Jurassien » (RJ) par le mouvement séparatiste (Bassand, 1975 ; Mayer, 1968). Suite aux différents échecs de la sécession dans les années 1950, le RJ « fonde d'autres associations pour les jeunes, les étudiants, les femmes, les citoyens jurassiens habitant ailleurs, augmentant son activité à l'intérieur et à l'extérieur du Jura » (Bassand, 1975, pp. 142-143, traduit). En outre, dans les années 1960 le Front de libération jurassien (FLJ) perpète plusieurs attentats terroristes contre des biens bernois ou fédéraux, ce qui donne encore davantage d'ampleur au mouvement pour l'autonomie jurassienne (Bassand, 1975 ; Voutat, 2004, 19 avril). Aucun mouvement militant de ce type n'a eu lieu dans la Moesa. Malgré

quelques mécontentements envers la considération de la part du reste des Grisons, la Moesa est plutôt bien traitée par son canton, ne justifiant donc pas la sécession à tout prix comme dans le cas du Jura (Siroky et al., 2017). De fait, selon Bassand (1975), le canton des Grisons tout en étant linguistiquement divisé, se trouverait être assez uni du point de vue religieux. Peut-être se trompe-t-il avec la Bregaglia et le val Poschiavo – italophones et de confession protestante – mais il est également vrai qu'il n'y a jamais eu de disputes dictées par de différences religieuses au sein des Grisons. D'autre part, le statu quo territorial convient, du moins dans le cas de la Moesa, où la situation est bien équilibrée sur le plan socio-économique (Bassand, 1975). Dans de tels contextes, il « *n'est donc pas facile de procéder à des scissions* » (Bassand, 1975, p. 144, traduit).

3.4. Synthèse

La situation géopolitique que connaît la région de la Moesa est donc très particulière. Les liens qu'elle entretient avec le Tessin sont forts et de plus en plus fructueux.

Depuis l'établissement des frontières, en raison des nombreux bouleversements qui ont eu lieu entre la fin du XIX^e et le début du XX^e siècle tant dans la Moesa qu'en Suisse et en Europe, les pratiques socio-économiques des habitants de la Moesa se sont orientées en dehors de la juridiction cantonale. Néanmoins, quoi que certains auteurs constatent l'émergence du retard des territoires politiques sur les territoires en tant que sujets socio-économiques surtout en époque de mondialisation – notamment Debarbieux et Vanier (2002) et Vanier (2005, 2010) – dans la Moesa ce décalage est bien plus ancien, car il existe depuis la définition de la frontière cantonale. La définition de cette dernière paraîtrait donc être à l'origine du décalage territorial dans la Moesa, car, en raison des événements survenus à l'époque contemporaine les relations socio-économiques avec le Tessin s'intensifient (a Marca, 1838). Néanmoins, l'utilité de la frontière n'est pas mise en question, puisque ces régions bénéficient du voisinage réciproque, qui a entre autre permis l'intensification de relations bilatérales (Raffestin, 1986 ; Rossi, 1987).

Le décalage entre territoire fonctionnel et territoire institutionnel n'est pas à démontrer dans le cas de la Moesa. En raison des éléments abordés auparavant, il est désormais évident que les pratiques socio-économiques des habitants se développent en prévalence en dehors des frontières institutionnelles, en direction du Tessin, créant des problèmes de gestion publique. La question qui reste encore ouverte concerne les astuces que la Moesa met en place pour faire face à sa situation territoriale particulière. La revue de la littérature au sujet de la recomposition des territoires, en particulier les ouvrages de Kübler (2003, 2004, 2005), a permis d'identifier trois grandes approches théoriques qui fournissent une bonne base de départ pour l'analyse empirique du cas de la Moesa.

Dans les prochains chapitres le cas de la Moesa sera donc approché sur la base de ces trois approches, afin de comprendre dans quel cadre théorique sa pratique territoriale se situe, ainsi que pour identifier les potentialités d'une approche interterritoriale (Vanier, 2010) et ses possibles déclinaisons dans la pratique.

4. Enquête de terrain

4.1. Méthodes

L'étude d'une situation territoriale comme celle de la Moesa est plutôt compliquée, car ces questions territoriales peuvent recouvrir un grand nombre de domaines, un ample éventail d'acteurs différents et – par conséquent – une diversité d'enjeux et d'intérêts à considérer.

Les occasions de discussion informelle avec les autorités de la commune de Calanca, ma commune de domicile, ont été d'une importance particulière pour l'identification des démarches possibles pour l'étude empirique. S'agissant d'une petite commune, elle n'a que le Conseil municipal et les votations sont organisées sous-forme d'assemblée, ce qui fait que le contact direct avec l'exécutif municipal est facilité. De plus, la très bonne connaissance réciproque a permis d'aborder aisément la thématique assez vaste de cette étude. En particulier, ces dialogues informels m'ont permis de confirmer l'existence du décalage territorial, du moins selon les autorités publiques. Le fait qu'il ne soit considéré problématique par les autorités a révélé un autre élément important pour cette étude, notamment la bonne gestion territoriale mise en œuvre par les autorités publiques de la Moesa. Cette première confrontation a permis de remarquer l'importance d'avoir les avis des autorités publiques de la Moesa et a également aidé à focaliser l'étude empirique. En effet, étant donné l'absence de problèmes territoriaux dans la région, il a été jugé judicieux de se concentrer sur les manières dont les autorités de la Moesa parviennent à les résoudre.

Afin d'analyser cette gestion territoriale qui semblerait fonctionner et pour répondre à la question de recherche principale, l'étude a dû être restructurée en fonction des premiers résultats. En particulier, cette étude a été structurée de manière analogue à la revue de la littérature au sujet de la recomposition des territoires. La validité d'une approche interterritoriale a été démontré à travers le test de l'efficacité des deux autres approches identifiées par Kübler (2003, 2004, 2005). En effet, l'identification des leurs possibles défaillances pour gérer une situation comme celle de la Moesa, a permis d'identifier le potentiel d'une gestion interterritoriale, qui a probablement déjà été mise en place dans la région. A ce sujet, les avis des autorités communales et la régionales se sont avérés

très importants. S'agissant de personnes qui se trouvent quotidiennement confrontées à ces questions dans le concret de leur pratique politique, outre que dans leur vie quotidienne, la récolte de leurs points de vue a également permis d'identifier les problématiques d'intérêt régional.

4.1.1. Questionnaire à questions ouvertes

S'agissant de nombreuses communes de taille et de situation géopolitique différentes, l'agencement d'entretiens, voire l'organisation d'un focus group avec un représentant de chaque commune, aurait constitué un travail trop laborieux. De plus, les exécutifs de la plupart des communes sont formés de volontaires non-rétribués qui exercent d'autres activités professionnelles, ce qui aurait compliqué la tâche pour tous les réunir. Par conséquent, la méthode la plus adéquate pour recueillir leurs avis s'est révélée être le questionnaire à questions ouvertes en relation à la situation territoriale actuelle de la région et à ses possibles évolutions futures. En effet, la méthode du questionnaire à questions ouvertes permet de recueillir un bon nombre d'avis, tout en permettant aux autorités de s'exprimer librement.

Il a été possible de cerner des thématiques intéressantes qui ont permis de définir les questions du questionnaire (voir annexe 1), grâce aux éléments évoqués par les autorités politiques de la commune de Calanca. Ces questions ont pu être revisitées suite aux remarques formulées par le directeur de mémoire. Le but de définir des questions uniques à tous les questionnaires est avant tout de rendre les réponses comparables entre elles, et qu'elles permettent donc de tirer des conclusions plus fiables. Les informations reçues de manière informelle depuis les autorités de la commune de Calanca n'ont initialement pas été retenues, car elles ont contribué à la réalisation du questionnaire, mais l'élection du nouvel exécutif communal le 30 novembre 2018 a permis de recevoir l'avis de la commune par les nouveaux municipaux élus.

La récolte des points de vue des autorités politiques de toutes les communes ne s'est pas révélée aussi simple qu'espéré. En effet, malgré les différentes relances par mail du questionnaire (notamment en janvier, février, mars et avril 2019), certaines communes n'ont pas répondu.

4.1.2. Résultats du questionnaire

Le tableau 13 suivant donne un aperçu sur les contributions des différentes communes. Il est à noter que Roveredo (GR) et Rossa, deux des communes n'ayant pas répondu, sont respectivement la commune la plus peuplée et la deuxième la moins peuplée de la région. Si l'absence de réponse de la part d'une commune aussi peuplée (qui dispose, en outre d'un Conseil municipal, également d'un législatif) laisse perplexe, pour les communes les plus petites cela s'explique bien évidemment par de nombreuses tâches publiques plus urgentes à réaliser. A noter également que la réponse de la commune de San Vittore est arrivée par oral lors d'un appel téléphonique avec le maire.

Tableau 13 : Aperçu des communes contactées et du type de contribution fournie.

	Communes contactées	Type de contribution
Mesolcina	Cama	Réponse au questionnaire
	Grono	Réponse au questionnaire
		Entretien avec au moins un représentant
	Lostallo	Réponse au questionnaire
	Mesocco	Réponse au questionnaire
	Roveredo (GR)	Aucune réponse au questionnaire, malgré plusieurs relances
	San Vittore	Aucune réponse au questionnaire, malgré plusieurs relances
Entretien avec au moins un représentant		
Soazza	Réponse au questionnaire	
	Entretien avec au moins un représentant	
Calanca	Buseno	Réponse au questionnaire
	Calanca	Réponse au questionnaire
		Entretien avec au moins un représentant
		Discussions informelles avec au moins un représentant
	Castaneda	Réponse au questionnaire
Rossa	Aucune réponse au questionnaire, malgré plusieurs relances	
	Entretien avec au moins un représentant	
	Discussions informelles avec au moins un représentant	
Santa Maria in Calanca	Aucune réponse au questionnaire, malgré plusieurs relances	

Tableau 14 : Principaux éléments sur la situation territoriale de la Moesa extraits des réponses au questionnaire soumis aux communes de la vallée de Mesolcina.

	Commune	Principaux éléments
Mesolcina	Cama	<ul style="list-style-type: none"> — Le lien fonctionnel avec le Tessin ne pose aucun problème — Les accords intercantonaux sont un outil très adapté à la gestion publique — Une sécession n'est pas envisageable
	Grono	<ul style="list-style-type: none"> — Le lien fonctionnel avec le Tessin constitue un atout pour la région et serait à renforcer dans le futur — Les accords intercantonaux sont un outil très adapté à la gestion publique. Les accords suivants sont mentionnés comme exemples : <ul style="list-style-type: none"> - Accord sur la scolarité post-obligatoire - Accord sur l'hospitalisation des patients - Accord sur la gestion des déchets — D'autres formes de collaboration existent, par exemple le projet de voie partagée vélos-piétons entre Cama et Bellinzona — Une sécession ne résoudrait pas le décalage vers le Tessin
	Lostallo	<ul style="list-style-type: none"> — Le lien fonctionnel avec le Tessin est positif, car la population de la Moesa peut choisir le canton auquel faire appel pour les services — Les accords intercantonaux sont un outil très adapté à la gestion publique. Les accords suivants sont mentionnés comme exemples : <ul style="list-style-type: none"> - Accord sur la scolarité post-obligatoire - Accord sur la gestion des déchets — La situation territoriale actuelle permet à la région de profiter de la proximité au Tessin ; une sécession n'est pas envisageable
	Mesocco	<ul style="list-style-type: none"> — Le lien fonctionnel avec le Tessin est positif, mais les habitants de la Moesa sont souvent opportunistes, car l'attitude qu'ils ont à l'égard du Tessin est plutôt négative — Les accords intercantonaux sont un outil très adapté à la gestion publique. Les accords suivants sont mentionnés comme exemples : <ul style="list-style-type: none"> - Accord sur l'hospitalisation des patients - Accord sur la scolarité post-obligatoire - Accord sur la gestion des déchets — La population serait en grande partie contraire à une sécession
	Soazza	<ul style="list-style-type: none"> — Le lien fonctionnel avec le Tessin constitue un atout, car les habitants de la Moesa peuvent ainsi profiter de biens et de services offerts en langue italienne — Les accords intercantonaux sont un outil très adapté à la gestion publique. Les accords suivants sont mentionnés comme exemples : <ul style="list-style-type: none"> - Accord sur l'hospitalisation des patients - Accord sur la scolarité post-obligatoire — Son histoire et sa tradition politique voient la Moesa comme faisant partie des Grisons, pas du Tessin

Tableau 15 : Principaux éléments sur la situation territoriale de la Moesa extraits des réponses au questionnaire soumis aux communes du val Calanca.

	Commune	Principaux éléments
Calanca	Buseno	<ul style="list-style-type: none"> — Le lien fonctionnel avec le Tessin est positif pour la Moesa. Sa localisation lui permet de profiter des atouts tessinois et grisons — Les accords intercantonaux sont indispensables pour garantir la gestion publique. Les accords suivants sont mentionnés comme exemples : <ul style="list-style-type: none"> - Accord sur l'hospitalisation des patients - Accord sur la scolarité post-obligatoire — D'autres formes de collaboration entre institutions existent, même pour les consortiums. La forme la plus adéquate est à choisir en fonction du contexte — Une sécession de la Moesa ne servirait à rien. Les accords intercantonaux permettent de résoudre les éventuels problèmes territoriaux et garantissent le maintien de la souveraineté cantonale
	Calanca	<ul style="list-style-type: none"> — Le lien fonctionnel constitue une opportunité d'échange et de collaboration entre la Moesa et le Tessin, tant au niveau de services publics qu'en ce qui concerne la langue et la culture — Les accords intercantonaux sont très utiles pour garantir la gestion publique. Les accords suivants sont mentionnés comme exemples : <ul style="list-style-type: none"> - Accord sur la gestion des déchets - Accord sur la scolarité post-obligatoire — La frontière entre Tessin et Grisons dans la Moesa ne doit pas être redessinée, car elle est cartographique, non pas sociale ou économique. La Moesa peut tirer profit du voisinage du Tessin et de son appartenance aux Grisons et la sécession ne serait donc pas utile
	Castaneda	<ul style="list-style-type: none"> — Le lien fonctionnel entre la Moesa et le Tessin a été développée en réponse à des exigences économiques et linguistiques locales — Les accords intercantonaux sont généralement de bons outils pour la gestion publique, mais les législations différentes peuvent être un obstacle et créer de la confusion, comme par exemple au niveau de l'exécution des peines et des mesures — Une sécession n'est pas envisageable, car tous les cantons doivent pouvoir maintenir la souveraineté qui leur a été attribuée par le fédéralisme

Les tableaux 14 et 15 précédents illustrent les principaux éléments extraits des réponses au questionnaire à questions ouvertes soumis aux communes de la Moesa.

En ce qui concerne les thématiques abordées, un membre de l'exécutif de Rossa a avoué ne pas avoir entièrement compris les questions, mais les apports très riches des discussions eues ont servis pour orienter la suite du travail. Or, ayant parlé de manière

personnelle, sans consulter les autres membres, il a demandé à ce que son nom ne soit pas mentionné. Toujours en ce qui concerne les thématiques abordées, un commentaire semblable a été fait par le maire de Calanca. Cependant, pour lui, le fait de ne pas pouvoir fournir de réponse aux interrogations n'était pas lié à une incompréhension, mais à son origine. N'habitant la région que depuis 2013, il estimait ne pas connaître suffisamment le contexte territorial de la Moesa et les enjeux relatifs pour fournir une réponse adéquate. Par conséquent, il a délégué la tâche à un autre membre de l'exécutif.

Au-delà des intérêts spécifiques à chaque commune, les réponses aux questionnaires ont permis d'identifier des thématiques d'importance régionale. En effet, les questions liées à la gestion de la formation et la gestion des déchets sont apparues importantes et bien connues par les autorités communales, figurant à plusieurs reprises dans les réponses fournies. Il est important de relever que ces deux domaines n'ont pas été mentionnés dans les questions soumises aux communes. En effet, comme nous pouvons le voir dans l'annexe 1, les questions abordaient la thématique des accords intercantonaux sans faire de mention de cas spécifiques. Par conséquent, ces accords en particulier, du fait d'avoir été évoqués par les communes, apparaissent bien connus, sinon importants. Pour cette raison, l'analyse des accords intercantonaux a été limitée aux domaines liés aux accords suivants :

- Fréquentation des écoles de culture générale et des écoles professionnelles initiales et spécialisées du Tessin de la part des élèves des Grisons italiens
- Incinération des déchets de la Moesa dans l'usine d'incinération des ordures ménagères au Tessin, respectivement stockage des résidus de l'incinération dans la décharge de la Moesa.

4.2. Entretiens semi-directifs

L'identification des thématiques a permis de délimiter le champ d'analyse et de cerner les questions à traiter lors des entretiens. La réalisation d'un guide d'entretien unique – bien que souhaitable pour rendre les réponses plus comparables entre elles – n'a pas été possible en raison des différents thèmes traités, des domaines d'activité différents entre interviewés et de leurs différents niveaux de compétences en la matière, ainsi que des différents cantons d'appartenance. Néanmoins, la structure et les questions du guide ont été maintenues dans la limite du possible, notamment dans le cas du même domaine d'application. Lorsque ceci n'était pas possible, le guide a été partiellement changé afin d'obtenir une réponse comparable aux mêmes questions territoriales.

4.2.1. Personnes interviewées

Une fois les domaines d'étude sélectionnés, la recherche de personnes les plus adaptées à répondre à ces questions s'est avérée nécessaire. En premier lieu, vu que l'élaboration et l'approbation des accords intercantonaux requiert l'implication des gouvernements des cantons concernés, de leurs Parlements, voire des responsables des Départements compétents, leur étude nécessitait la consultation de députés au Grand Conseil, ainsi que des responsables des deux cantons, voire des institutions de référence.

La recherche des personnes les plus compétentes n'a pas toujours été facile. D'une part, la taille limitée de la région a certainement facilité l'identification des députés régionaux au Grand Conseil, qui ne sont que six (trois pour le cercle de Roveredo, deux pour le cercle de Mesocco et un pour le cercle de Calanca). D'une autre part, l'identification d'au moins un responsable cantonal pour chacune des thématiques traitées, s'est démontrée largement plus compliquée. En effet, certains accords ont été promus par les députés de la région au Grand Conseil, d'autres par les responsables des Départements grisons (voire tessinois, lorsque les habitants de la Moesa profitaient de services publics au Tessin, sans que leur participation aux frais soit règlementée), d'autres par des corporations de communes, voire par l'alors district de la Moesa ou la région Mesolcina, dans le rôle de porte-parole des communes. Par ailleurs, suite à la réforme territoriale de 2016, ce rôle régional en ce qui concerne les accords intercantonaux a été entièrement transféré au Canton.

Premièrement, dans le but de recouvrir une grande variété d'intérêts, tous les députés régionaux au Grand Conseil ont été contactés. Deuxièmement, afin de comprendre l'évolution du rôle de la région dans ces dynamiques interterritoriales, l'ancien et le nouveau président de la région Moesa ont été contactés. Ensuite, en ce qui concerne la formation, le contact a été pris avec les membres de la « Commission de coordination pour les problèmes scolaires du Moesano avec le canton du Tessin », avec le secrétariat du centre scolaire régional, avec les directions de la Division de l'école (DS) et de la Division de la formation professionnelle (DFP) du Département de l'éducation, de la culture et du sport (DECS) et avec certains députés au Grand Conseil tessinois, notamment les trois derniers présidents de la Commission spéciale pour l'école. En ce qui concerne la gestion des déchets, le bureau pour la nature et l'environnement (ANU) du Département de l'éducation, de la culture et de la protection de l'environnement des Grisons, le bureau des déchets et des sites pollués (URSI) du canton du Tessin, la CRER et l'ACR ont tous été contactés.

Les contacts ont initialement eu lieu par courrier postal, puis, avant et à la suite des entretiens, ces contacts ont continué par courriel, par téléphone ou lors de rencontres plus informelles, c'est-à-dire sans enregistrement et d'une plus courte durée.

Toutes les personnes contactées n'ont pas toujours réagi de manière positive, biaisant le choix des interviewés. En particulier, dans la Moesa une bonne part des personnes contactées revêt le rôle de politicien ou de membre d'une corporation ou d'une association à titre bénévole, voire peu rémunéré. Par conséquent, les individus les plus joignables et les plus disponibles ont été les fonctionnaires des bureaux cantonaux, les retraités, ainsi que des politiciens de milice bien engagés pour la cause publique.

4.2.2. Résultats de l'enquête

Au total, 18 personnes ont été interviewées. Le choix s'est focalisé sur les personnes les plus compétentes pour chaque canton et pour les domaines considérés. L'intérêt pour un entretien a initialement été évalué au travers de discussions informelles. L'échantillon des interviewés (tableaux 16 et 17 suivants) présente plusieurs spécificités, mais il a été choisi pour sa capacité à être illustratif, c'est-à-dire de savoir répondre aux questions (Ferrari, 2015).

Tableau 16 : Aperçu des personnes interviewées du Canton des Grisons.

	Nom, prénom	Fonction
Grisons	Censi, Samuele	Maire de Grono Député au Grand Conseil grison Ancien président de la Région Mesolcina et de la Région Moesa Membre de la CRER
	Cramer, Carlo	Collaborateur de la Chancellerie d'État des Grisons
	De Tann, Christian	Maire de Soazza Président de la Région Moesa
	Losa, Romano	Directeur du Centre scolaire régional
	Marcacci, Marco	Historien politique et régional Co-président du Musée du Moesano
	Noi Togni, Nicoletta	Maire de San Vittore Députée au Grand Conseil grison Membre de la Commission permanente pour la santé de la région Moesa
	Oberholzer, Peter	Collaborateur du bureau technique (Tiefbauamt, TBA) du Département des constructions, des transports et des forêts grison Chef de Projet pour la mobilité douce
	Peduzzi, Dante	Ancien inspecteur du Conseil d'école régional
	Rampa, Loris	Collaborateur du bureau pour la nature et l'environnement (Amt für Natur und Umwelt, ANU) du Département de l'éducation, de la culture et de la protection de l'environnement des Grisons
	Steiner ^a	Collaborateur du bureau pour le développement du territoire (Amt für Raumentwicklung, ARE) du Département d'économie publique et de la socialité grison
Zanardi, Graziano	Maire de Rossa Président de la CRER	
^a Nom d'emprunt. La personne n'était pas disposée à voir son nom figurer sur ce travail		

Tableau 17 : Aperçu des personnes interviewées du Canton Tessin.

	Nom, prénom	Fonction
Tessin	Ambrosini, Loris	Collaborateur scientifique du bureau pour l'aménagement et la technique du trafic (Ufficio della pianificazione e tecnica del traffico, UPTT) du Département du territoire tessinois (DT) Chef de projet pour le Programme d'agglomération de Bellinzona (PAB)
	Baldi, Gabrio	Collaborateur scientifique du bureau des infrastructures des transports (Ufficio delle infrastrutture e dei trasporti, UIT) du Département du territoire tessinois (DT)
	Bianchi ^a	Collaborateur scientifique de la Division du développement territorial et de la mobilité (Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità, DSTM) du Département du territoire tessinois (DT)
	Broggini, Claudio	Directeur général de l'ACR
	Colombo, Paolo	Directeur de la Division de la formation professionnelle (DFP) du Département de l'éducation, de la culture et du sport tessinois (DECS) Membre de la Commission de coordination pour les problèmes scolaires du Moesano avec le canton du Tessin
	Erba, Diego	Ancien Directeur de la Division des écoles (DS) du Département de l'éducation, de la culture et du sport tessinois Membre de la Commission de coordination pour les problèmes scolaires du Moesano avec le canton du Tessin
	Gandolfi, Fabio	Collaborateur scientifique du bureau des déchets et des sites pollués (Ufficio dei rifiuti e dei siti inquinati, URSI) du Département du territoire tessinois
^a Nom d'emprunt. La personne n'était pas disposée à voir son nom figurer sur ce travail		

Ce qui émerge au premier regard, c'est le contraste entre la longueur de la liste de noms et la multitude de fonctions revêtues. Pour diversifier les apports, la consultation d'une seule personne pour divers domaines a essayé d'être évitée. Néanmoins, les députés régionaux au Grand Conseil, pas tous ont répondu.

La même situation s'est vérifiée avec la CRER, dont seulement deux membres ont réagi. Les députés du Grand Conseil tessinois contactés, membres de la Commission spéciale pour l'école, n'ont également pas répondu. Cependant, l'entretien de deux membres tessinois de la Commission de coordination pour les problèmes scolaires du Moesano a permis d'avoir l'avis tessinois en ce qui concerne les écoles.

Ce qui reste à relever pour l'échantillon, c'est la différente filiation des personnes en fonction du canton. Au Tessin, les thèmes considérés sont de compétence cantonale. Aux Grisons la compétence est plus souvent communale, ce qui explique cette surreprésentation de politiciens locaux.

5. Discussion

Les théories retenues au sujet de la recomposition des territoires sont celles de Kübler (2003, 2004, 2005), soit les trois approches des *réformateurs métropolitains*, du *choix rationnel* et du *new regionalism* (ou *nouvelle gouvernance métropolitaine*). L'analyse théorique a déjà permis de mettre en évidence les potentialités de ces approches pour atténuer le décalage territorial, ainsi que d'identifier les critiques quant à leur validité effective. Dans l'application des théories à la réalité, notamment au cas de la Moesa, des potentialités et des critiques assez comparables ont été observées pour chacune des trois approches mentionnées.

Dans les réponses de certaines communes et selon plusieurs des personnes interrogées, notamment les maires et les politiciens régionaux, les réformes territoriales sont souvent mises en avant. Cette pratique est très commune dans la Moesa et dans les Grisons, mais avec des motivations quelque peu différentes par rapport à celles avancées par les tenants de cette approche théorique. D'autre part, ces pratiques sont également critiquées par certains, qui visent le maintien du *statu quo* au niveau institutionnel, préférant plutôt la théorie du choix rationnel, mais toujours pour des raisons différentes par rapport à celles évoquées dans la théorie. Finalement, concernant la troisième approche, deux exemples de gouvernance de type *nouvelle gouvernance métropolitaine* ont été cités dans la revue de la littérature qui peuvent être définis d'interterritoriaux (Vanier, 2010) : la politique des agglomérations et les accords intercantonaux. La première, souvent mentionnée en Suisse comme pratique interterritoriale par excellence, n'a jamais été évoquée par les interviewés, tandis que la pratique des accords intercantonaux a souvent été évoquée, témoignant d'une pratique très diffuse et assez bien connue par les autorités régionales. Ceci démontre la variété de solutions interterritoriales à disposition des administrations publiques et de leur indispensable adaptabilité au cas par cas. En effet, des solutions interterritoriales qui sont adéquates pour gérer certains contextes territoriaux, ne sont pas nécessairement adaptées pour tout contexte.

Les résultats obtenus coïncident partiellement avec les théories mobilisées auparavant, tout en fournissant d'importants compléments. Les principaux éléments issus de l'étude empirique sont résumés dans le tableau 18 suivant.

Tableau 18 : Principaux éléments positifs et négatifs des différents exemples de gestion territoriale dans la Moesa en relation aux théories de Kübler (2003, 2004, 2005).

Approche théorique	Exemples régionaux	Éléments positifs	Éléments négatifs
Réformateurs métropolitains	Fusions de communes	<ul style="list-style-type: none"> – Gouvernements des territoires institutionnels (TI*) plus grands ont plus de pouvoir – TI* plus grands ont plus de facilité à trouver les ressources humaines et la disponibilité financière 	<ul style="list-style-type: none"> – Utopie de créer un TI* unique – Litiges entre communes ne permettent pas la fusion cohérente de communes – Ne permet pas de contenir les territoires fonctionnels (TF*)
	Instance étatique au niveau régional : région de la Moesa	<ul style="list-style-type: none"> – Gère régionalement des tâches administratives – Coordonne les communes et agit de trait d'union avec le canton 	<ul style="list-style-type: none"> – Instance "imparfaite" qui n'a pas de pouvoir politique – Ne permet pas de contenir les TF*
	Sécession	<ul style="list-style-type: none"> – Permet de contenir les TF* – Fiscalité mutuelle permet d'éviter les pratiques de passagers clandestins – Résout les problèmes juridiques 	<ul style="list-style-type: none"> – Fortement contrastée – Collerait uniquement au TF en direction du Tessin
Choix rationnel	Maintien de l'état actuel	<ul style="list-style-type: none"> – Diminue les litiges entre communes lors des fusions – Garantit au Tessin une clientèle pour ses biens et services publics 	<ul style="list-style-type: none"> – Autonomie communale agit comme frein aux questions régionales – Fragmentation institutionnelle entrave la compétitivité, car TI* trop petits et pauvres – Renforce le décalage entre TI* et TF* – Vote "par les pieds" motive le choix de ne pas fournir des biens et services
New regionalism – Nouvelle gouvernance métropolitaine	Politique des agglomérations	<ul style="list-style-type: none"> – Autorités induites à collaborer – Autorités induites à partager la souveraineté 	<ul style="list-style-type: none"> – Définition rigide des périmètres pas adaptables – Finance des mesures liées à la mobilité et à la densification des centres
	Accords intercantonaux	<ul style="list-style-type: none"> – Importance du contexte – Importance de la légitimité des acteurs – Flexibles et réversibles – Adaptables au cas par cas 	La forte collaboration via des accords, invite à repenser la sécession

5.1. L'approche des réformateurs métropolitains

Pour rappel, l'école des *réformateurs métropolitains* (Kübler, 2004, 2005), considère la fragmentation institutionnelle comme la cause principale du décalage territorial (Ruegg, 2017b). Il existerait alors une dimension territoriale optimale permettant d'obtenir une cohérence entre territoire institutionnel et territoire fonctionnel, qu'on peut atteindre via la fusion de territoires, à travers la création d'une institution intermédiaire au niveau régional, ou alternativement par la sécession ou le détachement (Kübler, 2005 ; Ruegg, 2017b). Le décalage se résoudrait alors en ré-agencant les territoires institutionnels afin de les adapter aux territoires fonctionnels, ce qui ne nécessiterait pas la redéfinition des principes de la souveraineté, de la fiscalité et de l'autorité politique unique.

Selon les tenants de cette approche, un territoire institutionnel plus vaste disposerait de potentiels économiques et démographiques majeurs et pourrait produire des biens et des services qualitatifs à un prix plus raisonnable, en redistribuant de manière plus équitable les retombées fiscales (Kübler, 2005 ; Ruegg, 2017b). Giraut et Vanier en particulier sont sceptiques à l'égard de cette approche. Selon eux, le « *surterritoire [...] reproduit, en plus grand, toutes les limites du territoire* » (Vanier, 2010, p. 76) et la création d'un niveau territorial supplémentaire au niveau régional risquerait de causer une indigestion territoriale (Giraut & Vanier, 1999 ; Vanier, 2005, 2006, 2010). Dans les deux cas, le décalage ne serait pas résolu. Au contraire, ce bouleversement territorial stresserait la démocratie locale, car les citoyens perdraient de vue les élus locaux. La réforme des territoires institutionnels ne permettrait donc pas de parvenir au partage de souveraineté qui serait à souhaiter.

L'analyse des réponses des communes et des apports des politiciens locaux a permis de tester la validité de cette approche dans la résolution de ces questions territoriales. Les éléments positifs et négatifs présentés auparavant dans la théorie se trouvent en large partie confirmés lorsqu'appliqués au cas de la Moesa, qui est riche en tentatives de réformes territoriales. En effet, aux Grisons un niveau administratif intermédiaire entre canton et communes existe déjà depuis longtemps. Les 11 régions constituent le régime intermédiaire dont la nouvelle Loi cantonale grisonne (LcSCR ; RSGR 110.200) visait l'assouplissement (Grand Conseil des Grisons, 2014, 30 novembre). Cette institution

médiane est organisée de manière comparable à une institution étatique : chapotée par un président élu par et au sein de la conférence des maires, la région représenterait la totalité de la population régionale ayant le droit de vote. Elle a pour but l'administration des bureaux dont l'activité touche à des domaines d'importance régionale, notamment l'état civil, la fiscalité, les poursuites et la curatelle professionnelle. En outre, elle est tenue d'assurer la coordination des communes lors de la promotion de projets d'intérêt régional.

« Con la riforma territoriale del 2016 [...], sono stati aboliti i circoli, [e] i distretti, quindi gli uffici che facevano capo ai distretti (esecuzione e fallimenti, stato civile, curatela) sono passati sotto la regione. Questo l'ha resa meno politica e più amministrativa. Amministra questi uffici e coordina i comuni in alcuni ambiti come la sanità, la pianificazione territoriale, lo sport e la cultura »⁷ (Censi, 2019, 12 avril, extrait d'entretien).

« La regione serve da "trait d'union" con il cantone »⁸ (Censi, 2019, 12 avril, extrait d'entretien).

« Lo scopo della regione è di riunire i comuni, ma l'autonomia comunale rimane importante. È il simbolo grigionese »⁹ (Censi, 2019, 12 avril, extrait d'entretien).

Le rôle attribué à ces régions est donc essentiellement administratif, non pas politique. En effet, leur pouvoir politique a été délibérément réduit par la réforme territoriale de 2016, afin de renforcer l'autonomie communale. Ne constituant qu'un organe administratif, ces régions ne représentent donc qu'une « forme imparfaite » d'institution étatique à l'échelle régionale dans le sens de Kübler (2005), car elles n'ont pas le pouvoir d'inciter à la collaboration. Leur autonomie politique est effectivement limitée,

⁷ « Avec la réforme territoriale de 2016 [...], les cercles ont été abolis [et] les districts, puis les bureaux qui faisaient partie des districts (exécution et faillite, état civil, curatelle) sont passés sous la région. Cela a rendu la région moins politique et plus administrative. Elle administre ces bureaux et coordonne les municipalités dans certains domaines tels que la santé, l'aménagement du territoire, le sport et la culture » (Censi, 2019, 12 avril, traduit).

⁸ « La région agit de "trait d'union" avec le canton » (Censi, 2019, 12 avril, traduit).

⁹ « Le but de la région est de réunir les communes, mais l'autonomie communale reste importante. C'est le symbole grison » (Censi, 2019, 12 avril, traduit).

car elle est subordonnée à la délégation du pouvoir décisionnel, donc également de la souveraineté, de la part de toutes les communes de la région.

« *Se la regione riesce a raggruppare i comuni [e] se tutti i comuni delegano alla regione un progetto, allora poi lei può coordinarlo* »¹⁰ (De Tann, 2019, 16 avril, extrait d'entretien).

La structure actuelle des organes régionaux ne dispose donc pas des moyens suffisants pour dépasser tous les obstacles à la collaboration entre les communes, ce qui ne lui permet pas de parvenir à atténuer le décalage territorial existant dans la Moesa. De plus, l'attribution d'un plus grand pouvoir à la région favoriserait l'intercommunalité au sein de la région mais ne résoudrait pas le décalage, car les activités socio-économiques ne débordent pas seulement des limites communales, mais également des limites régionales et cantonales. La critique de Vanier (2010) au sujet des réformes territoriales est alors confirmée, parce que la région « *reproduit, en plus grand, toutes les limites* » (Vanier, 2010, p. 76) opérationnelles des communes dans la résolution du décalage. De plus, elle renforcerait « *l'appétit pour le gouvernement unique* » (Vanier, 2010, p. 76) à souveraineté exclusive. Par ailleurs, la limitation du pouvoir des institutions régionales était voulue pour promouvoir la politique cantonale de fusions de communes.

« *Janom Steiner in primis ha detto, "limitiamo i poteri delle regioni, creiamo dei comuni forti [...]". Per questo hanno stanziato 8 milioni di credito per le fusioni* »¹¹ (Censi, 2019, 12 avril, extrait d'entretien).

Cependant, l'institution territoriale régionale permet, dans certains cas, d'encourager la collaboration intercommunale, favorisant le dialogue et la promotion de projets d'utilité régionale, comme il sera mieux développé au chapitre 5.3.1.2.

L'autorité communale aux Grisons, renforcée par la LcSCR (RSGR 110.200), n'est pas seulement un frein en ce qui concerne la collaboration régionale, mais aussi pour les

¹⁰ « *Si la région réussit à regrouper toutes les communes [et] si toutes les communes délèguent un projet à la région, alors elle peut le coordonner* » (De Tann, 2019, 16 avril, traduit).

¹¹ « *Janom Steiner a dit : " limitons les pouvoirs des régions, créons des municipalités fortes[...]". C'est la raison pour laquelle ils ont alloué 8 millions de crédit pour les fusions* » (Censi, 2019, 12 avril, traduit).

communes. Dans la Moesa, par exemple, les communes – qui ne disposent plus de l'institution régionale puissante qui avait promu de nombreux projets intercommunaux d'intérêt public par le passé – sont quasiment forcées à fusionner, afin de renforcer et de rationaliser leurs efforts de coopération, tâche qui était assurée par la région auparavant. De son côté, l'administration cantonale est assez explicite dans ses recommandations pour la Moesa : l'objectif utopique pour cette région est la réduction à deux communes, une pour le val Calanca et une pour la Mesolcina.

« Alla lunga bisogna fusionare, le collaborazioni vanno bene fino a un certo punto; quando si collabora in diversi ambiti vale la pena unirsi »¹² (Censi, 2019, 12 avril, extrait d'entretien).

« Passare da 12 comuni a 1 o 2, il salto è importante. Probabilmente, negli anni '90 o ad inizio 2000, quando è partito questo progetto di Valle, penso in particolar modo alla Mesolcina, è stato forse un passo troppo importante [...]. Arrivare ad un solo Comune, chiaramente sarà utopico »¹³ (Censi, 2019, 12 avril, extrait d'entretien).

Les agrégations sont généralement bien perçues par les autorités locales de la Moesa, de plus qu'être souhaitées par l'administration cantonale. En effet, dans de petites régions, les fusions assurent une plus grande capacité d'autofinancement et une disponibilité en ressources humaines qui sont fondamentales pour assurer la gestion institutionnelle. A la suite des fusions, ces communes disposent généralement de plus de pouvoir, qu'il soit économique ou démographique (Ruegg, 2017b).

« Più si diventa grandi, più si è ascoltati e si ha anche un potere politico maggiore. Si ha la capacità di portare avanti maggiori progetti, perché si

¹² « Sur le long terme, il faut fusionner, car les collaborations sont opératoires jusqu'à un certain point ; lorsqu'on collabore dans différents domaines, il vaut plutôt la peine de se réunir » (Censi, 2019, 12 avril, traduit).

¹³ « Pour passer de 12 à 1 ou 2 communes, le saut est important. Probablement, dans les années 90 ou au début des années 2000, quand ce projet de vallée a commencé et je pense en particulier à la Mesolcina, c'était peut-être un pas trop important [...]. Penser à une commune unique, c'est évidemment utopique » (Censi, 2019, 12 avril, traduit).

hanno [...] più capacità finanziarie e risorse umane »¹⁴ (Censi, 2019, 12 avril, extrait d'entretien).

Néanmoins, dans la Moesa les fusions ne servent qu'à résoudre les problèmes liés à la gestion publique locale, sans contribuer à la résolution du décalage entre la Moesa et le Tessin. En effet, même en créant une commune englobant toutes les autres, la région ne disposerait toujours pas des ressources nécessaires pour produire des services publics de qualité à un prix par habitant qui soit raisonnable. Les effets positifs que les agrégations pourraient avoir selon Kübler (2005) et Ruegg (2017b), ne sont donc pas valables ici, car les pratiques socio-économiques de la Moesa continueraient de se développer au-delà des frontières cantonales. Les questions relatives à la fiscalité ne seraient donc également pas résolues, les habitants de la Moesa continuant à profiter de biens et services publics tessinois sans participer entièrement aux coûts. La solution qui permettrait d'atténuer ce décalage dans ce cas-ci, serait probablement l'annexion politique au Tessin.

*« A livello di società e di gestione pubblica, chiaramente se si spostasse la frontiera, quella sarebbe una soluzione valida »*¹⁵ (Ambrosini, 2019, 19 janvier, extrait d'entretien).

Cependant, la sécession des Grisons ne bénéficie d'aucun soutien politique au sein de la région, tous les avis récoltés étant contraires à l'annexion au Tessin. L'éventualité d'une scission n'est donc absolument pas considérée en tant que solution possible au décalage territorial, puisque les questions posées à cet égard ont suscité des réponses claires. Les raisons justifiant cette non-entrée radicale en la matière sont probablement liées à des questions d'histoire et d'héritage politique régional, ainsi qu'aux sentiments subjectifs négatifs à l'égard du Tessin. En effet, l'appartenance politique aux Grisons est souvent supposée être garante d'une plus forte autonomie communale, mais aucun autre élément ne justifie ce parti pris envers le Tessin.

¹⁴ « *Plus vous êtes grands [comme commune], plus on vous écoute et plus vous avez de pouvoir politique. Vous avez la capacité de réaliser plus de projets, parce que vous [...] disposez d'une capacité financière et de ressources humaines majeure* » (Censi, 2019, 12 avril, traduit).

¹⁵ « *Au niveau social et de gestion publique, le déplacement de la frontière serait clairement une solution valide [au décalage territorial entre le Tessin et la Moesa]* » (Ambrosini, 2019, 19 janvier, traduit).

« *Siamo convinti che una consultazione fra la popolazione [...] porterebbe ad un 90% di consensi per rimanere Grigionesi* »¹⁶ (commune de Mesocco, 2019, 18 février, extrait de courriel).

« *La frontiera fra Grigioni e Ticino, non deve essere ridisegnata, il Moesano fa parte da sempre del Canton Grigioni* »¹⁷ (commune de Soazza, 2019, 20 février, extrait de courriel).

« *Non ci sembra che [...] l'intensificazione della collaborazione esiga l'unificazione politica dei due cantoni* »¹⁸ (commune de Buseno, 2019, 27 février, extrait de courriel).

« *Possiamo lamentarci della situazione di debolezza, di periferia o della lingua, ma la politica regionale del Grigioni è molto più attenta alle zone periferiche che non quella del Ticino* »¹⁹ (commune de Lostallo, 2018, 7 décembre, extrait de courriel).

« *La questione della fusione [...] con il Ticino non ha nessuna chance [nella Moesa]. Se la guardi in ottica storica è anche difficile cambiare gli equilibri geopolitici, è una cosa anche emotiva* »²⁰ (Peduzzi, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

« *I Mesolcinesi [...] non vogliono (e non vorranno mai) essere annessi al Ticino, perché hanno sempre ancora quell'idea stramba che, continuando a*

¹⁶ « *Nous sommes convaincus qu'une consultation populaire [...] conduirait à un consensus de 90% pour rester dans les Grisons* » (commune de Mesocco, 2019, 18 février, traduit).

¹⁷ « *La frontière entre Grisons et Tessin ne doit pas être redessinée, le Moesano fait part depuis toujours des Grisons* » (commune de Soazza, 2019, 20 février, traduit).

¹⁸ « *Il ne nous semble pas que [...] l'intensification de la collaboration nécessite l'unification politique des deux cantons* » (commune de Buseno, 2019, 27 février, traduit).

¹⁹ « *On peut se plaindre de notre situation de faiblesse ou de périphérie, voire de la langue, mais la politique régionale des Grisons est beaucoup plus attentive aux zones périphériques que celle du Tessin* » (commune de Lostallo, 2018, 7 décembre, traduit).

²⁰ « *La question de l'annexion [...] au Tessin n'a aucune chance [dans la Moesa]. Si on la regarde d'un point de vue historique, il est également difficile de changer l'équilibre géopolitique, c'est aussi quelque chose d'émotionnel* » (Peduzzi, 2019, 30 avril, traduit).

far parte del Grigioni, siamo più indipendenti »²¹ (Noi Togni, 2019, 19 mars, extrait d'entretien).

D'autre part, la scission des Grisons résoudrait uniquement le décalage créé par les pratiques socio-économiques orientées vers le Tessin. Le risque serait alors de résoudre ce décalage et d'en créer ou d'en accentuer d'autres, notamment en ce qui concerne les territoires fonctionnels orientés vers les Grisons, les autres cantons ou les autres pays.

Appliquée au cas de la Moesa, la théorie des réformateurs métropolitains qui vise le réajustement des territoires, s'avère donc être une solution inefficace pour gérer le décalage territorial vers le Tessin, bien que les fusions des communes puissent apporter des bénéfices dans la gestion communale au niveau régional (Ruegg, 2017b ; Vanier, 2006, 2010).

²¹ « *Les habitants de la Moesa [...] ne veulent pas (et ne voudront jamais) être annexés au Tessin, parce qu'ils ont toujours cette étrange idée d'être plus indépendants en continuant à faire partie des Grisons* » (Noi Togni, 2019, 19 mars, traduit).

5.2. L'approche du choix rationnel

Développée à partir des critiques de l'approche précédente, la théorie du *choix rationnel* (Kübler, 2003, 2004, 2005), vise à préserver la situation territoriale actuelle, étant donné que l'optimum dimensionnel visé par la réforme des territoires est considéré utopique (Offner, 2006). La fragmentation institutionnelle et son autonomie correspondante sont considérées positives, car elles favoriseraient la compétitivité entre communes et les encouragerait à produire des biens et des services diversifiés et bon marché, tout en garantissant une proximité entre décideurs et élus (Kübler, 2003, 2005 ; Ruegg, 2017b). De plus, les habitants-usagers influenceraient la concurrence entre les communes par la pratique du « vote par les pieds » (Kübler, 2003, 2005 ; Ruegg, 2017b).

Les partisans de cette approche visent le perfectionnement au niveau de la fourniture d'une prestation publique, surtout du point de vue économique. La possibilité de réaliser des économies d'échelle inciterait les communes à collaborer, sans les contraindre dans une nouvelle institution étatique régionale (Kübler, 2005).

De même que pour l'approche précédente, les apports empiriques permettent de la tester. Utile, car elle encouragerait une production économiquement rationnelle de biens et services de qualité sous l'impulsion d'une concurrence intercommunale accrue, cette approche ne semble pas fonctionner dans la Moesa. En effet, en raison des effectifs économiques et démographiques limités dans la région, la fragmentation n'est pas aussi positive qu'ailleurs et ne permettrait donc pas aux communes de fournir des prestations publiques de qualité à des prix raisonnables. De plus, certaines communes se trouvent confrontées à une difficulté à assurer la gestion publique ordinaire, à cause du manque de personnes qui se mettent à disposition pour la cause publique. En effet, pour administrer une commune il faut de plus en plus de compétences et de temps, ce qui entrave la politique de milice, surtout dans les petites communes.

« *Ultimamente diventa sempre più complesso amministrare un Comune, perché – che sia grande o piccolo – un Comune determinate leggi superiori deve comunque applicarle* »²² (Censi, 2019, 12 avril, extrait d'entretien).

« *Quando non ci sarà più la gente che si mette a disposizione, si farà [la fusione], ma per il momento funziona. È chiaro che se fanno fatica i comuni grandi, quelli più piccoli fanno ancora più fatica* »²³ (De Tann, 2019, 16 avril, extrait d'entretien).

« *Abbiamo nominato una commissione per la revisione della pianificazione locale [...]. Si è cercato di inserire un architetto e un imprenditore [...]. Unendo tutti questi settori, in un Comune piccolo c'è anche meno possibilità di scelta* »²⁴ (Censi, 2019, 12 avril, extrait d'entretien).

Selon les critiques de cette approche, la fragmentation institutionnelle agirait comme frein à la gestion des problèmes à l'échelle supra-communale (Ruegg, 2017b). Ceci est confirmé dans la Moesa, où la fragmentation entrave parfois la réalisation rationnelle de projets de développement d'intérêt régional, ainsi que la création d'une offre de biens et services d'utilité publique à un coût raisonnable. En effet, le respect de l'autonomie communale, additionné aux désaccords idéologiques et politiques entre les autorités communales pourrait empêcher la promotion de projets d'intérêt régional, en plus qu'entraver les fusions.

²² « *Dernièrement, il est devenu de plus en plus complexe d'administrer une commune, car – qu'elle soit grande ou petite - une commune doit appliquer certaines lois supérieures* » (Censi, 2019, 12 avril, traduit).

²³ « *Quando il n'y aura plus personne qui se mette à disposition, on fera la [fusion], mais pour le moment ça fonctionne comme ça. Il est clair que si les grandes communes éprouvent des difficultés, les petites communes en éprouvent davantage* » (De Tann, 2019, 16 avril, traduit).

²⁴ « *Nous avons mis en place une commission pour la révision de la planification locale [...]. Nous avons essayé d'inclure un architecte et un entrepreneur [...]. En regroupant tous ces domaines, dans une petite commune, il y a aussi moins de choix* » (Censi, 2019, 12 avril, traduit).

« [Negli] *ultimi anni siamo litigiosi fra i vari comuni, questo non ha favorito [l']aggregazione della valle [Mesolcina], né la crescita di progetti intercomunali* »²⁵ (Censi, 2019, 12 avril, extrait d'entretien).

« *In una regione come la nostra, però, dove non c'è un grande feeling, dove si lavora un po' tutti un po' "autonomamente", non c'è unità di intento sui punti principali di sviluppo. Fintantoché non c'è quello, è poi anche difficile fare un discorso unitario di sviluppo* »²⁶ (De Tann, 2019, 16 avril, extrait d'entretien).

« *Siamo già una regione piccola, se poi ogni singolo Comune agisce autonomamente, non abbiamo nessuna forza* »²⁷ (Censi, 2019, 12 avril, extrait d'entretien).

« *Per questo motivo abbiamo creato un comune più grosso [...]: lavori già assieme, fai fatica a trovare le persone che si mettono a disposizione [...]. Poi il comune piccolo è spesso problematico perché è caratterizzato da rapporti interpersonali che magari fanno riferimento a situazioni ormai passate ma che continuano a influenzare le decisioni del presente* »²⁸ (Colombo, 2019, 29 avril, extrait d'entretien).

Concernant la pratique du « vote par les pieds » (Kübler, 2003, 2005 ; Ruegg, 2017b), dans la Moesa elle ne favorise pas la compétitivité entre les communes. Au contraire, la migration et la diminution de la population qui suit sembleraient justifier le choix des communes et du canton de ne pas fournir ou produire les services publics relevant de

²⁵ « [Ces] *dernières années, les communes ont été très litigieuses entre elles, ce qui n'a pas favorisé l'agrégation de la vallée [Mesolcina], ni la promotion de projets intercommunaux* » (Censi, 2019, 12 avril, traduit).

²⁶ « *Dans une région comme la nôtre, où il n'y a pas un grand feeling, où l'on travaille tous un peu "pour soi", il n'y a une unité des intentions sur les principaux points de développement. Tant que ce n'est pas le cas, il est également difficile d'avoir un discours unique à ce sujet* » (De Tann, 2019, 16 avril, traduit).

²⁷ « *Nous sommes déjà une petite région, si chaque commune agit de son côté, nous n'avons pas de force* » (Censi, 2019, 12 avril, traduit).

²⁸ « *C'est pour cette raison que nous avons créé une commune plus grande [...] : on travaillait déjà ensemble, on avait du mal à trouver des gens qui se mettaient à disposition [...]. Puis la petite commune est toujours problématique, car elle est souvent caractérisée par des relations interpersonnelles qui font peut-être référence à des situations passées mais qui continuent à influencer les décisions du présent* » (Colombo, 2019, 29 avril, traduit).

leur tâche. La diminution des effectifs économiques et démographiques rend donc plus difficile la survie des petites communes, représentant un problème plus qu'un potentiel. D'autre part, certaines communes de la Moesa ont démontré pouvoir collaborer de manière autonome – grâce aussi au soutien de la région – dans l'accomplissement de tâches publiques trop onéreuses pour une seule commune. Ceci renforce l'hypothèse de Kübler (2005), qui affirme que les communes tendent souvent à collaborer si cela leur permet de réaliser des économies d'échelle.

« La Calanca è un buon esempio [di collaborazione] a livello di scuola elementare, dove hanno creato questo polo a Castaneda »²⁹ (Censi, 2019, 12 avril, extrait d'entretien).

« La CRER è una delle corporazioni più vecchie [...], un ente di gestione dei rifiuti che riunisce tutta la valle, che funziona »³⁰ (De Tann, 2019, 16 avril, extrait d'entretien).

« L'insegnamento secondario I e il suo finanziamento [nella Moesa] sono gestiti da una corporazione dei 12 comuni, formata da 46 rappresentanti, in funzione della popolazione del Comune e da un presidente »³¹ (Losa, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

Malgré la collaboration intercommunale pour fournir certaines prestations publiques, les limites de la situation institutionnellement fragmentée dans la Moesa sont tangibles. Bien que fortement soutenue, la collaboration intercommunale ne permet pas toujours de contraster les faiblesses régionales, ni de produire d'une manière économiquement rationnelle certaines prestations publiques absentes, dont notamment l'enseignement de niveau secondaire II et d'autres prestations publiques. Néanmoins, ceci crée un bassin non négligeable de consommateurs à disposition du Tessin, qui peut ainsi vendre ses services aux habitants de la Moesa.

²⁹ « La Calanca est un bon exemple [de collaboration] au niveau des écoles primaires, car ils ont créé ce pôle à Castaneda » (Censi, 2019, 12 avril, traduit).

³⁰ « La CRER est l'une des corporations de communes les plus anciennes [...], qui s'occupe de la gestion des déchets et qui fonctionne » (De Tann, 2019, 16 avril, traduit).

³¹ « L'enseignement secondaire I et son financement [dans la Moesa] sont gérés par une corporation de 12 communes, composée de 46 représentants, élus en fonction de la population communale, ainsi que d'un président » (Losa, 2019, 30 avril, traduit).

« *Penso che il Cantone Ticino, come tutti i Cantoni, cerca la clientela [per i propri servizi pubblici]* »³² (De Tann, 2019, 16 avril, extrait d'entretien).

Néanmoins, ce « marché » des biens publics n'est pas le même que celui imaginé par les tenants de l'approche du *choix rationnel*, car il ne constitue pas un marché dans lequel le consommateur dispose du libre choix entre plusieurs fournisseurs du même service public selon une logique économique d'évaluation entre coûts et bénéfices. En effet, la Moesa disposant d'une offre limitée de services publics, l'habitant-usager qui juge insatisfaisants les biens publics du Tessin serait obligé de se rendre à Coire. Or, certains habitants de la région ne disposent que de compétences limitées en allemand, ce qui les oblige d'une certaine manière à se contenter des biens et services locaux, ou de ceux du Tessin.

« [A livello di scuole] *siamo strettamente legati, [...] per una questione linguistica, perché nonostante si impari comunque meglio il tedesco nella scuola dell'obbligo rispetto al Ticino [...], per frequentare una scuola tedesca, totalmente tedesca, abbiamo delle difficoltà* »³³ (Censi, 2019, 12 avril, extrait d'entretien).

« *Come vorresti curare delle malattie psichiatriche senza poter comunicare nella tua lingua? È già difficile farlo in italiano, figuriamoci in tedesco* »³⁴ (Noi Togni, 2019, 19 mars, extrait d'entretien).

Finalement, la présente approche se confirme tout autant inadaptée que la précédente pour atténuer le décalage territorial vers le Tessin. En effet, ce dernier s'accapare la grande majorité des consommateurs régionaux pour nombreux services qui ne sont pas disponibles localement, sans qu'il n'y ait de vraie compétition entre ces deux territoires.

³² « *Je crois que le canton du Tessin, comme tous les autres cantons, cherche de la clientèle [pour ses services publics]* » (De Tann, 2019, 16 avril, traduit).

³³ « [Au niveau des écoles], *nous sommes étroitement liés, [...] pour la question linguistique, car, bien que notre niveau d'apprentissage de l'allemand dans la scolarité obligatoire soit meilleur qu'au Tessin [...], pour fréquenter une école entièrement en allemand, nous avons quelques difficultés* » (Censi, 2019, 12 avril, traduit).

³⁴ « *Comment voudriez-vous traiter des maladies psychiatriques sans pouvoir communiquer dans votre propre langue ? C'est déjà compliqué en italien, imaginez en allemand* » (Noi Togni, 2019, 19 mars, traduit).

D'autre part, les prestations publiques sont en grande partie financées via la fiscalité cantonale. Lorsqu'on utilise des biens et des services publics dans un autre canton que celui de domicile, une réglementation fiscale intercantonale serait indispensable pour permettre la redistribution financière des gains et des investissements publics. Or, ceci n'est pas prévu dans cette théorie. La recherche d'une alternative qui prévoit une redistribution fiscale et un partage de souveraineté est alors indispensable pour parvenir à atteindre l'interterritorialité souhaitée par Vanier (2010) et atténuer les décalages territoriaux.

5.3. L'approche du new regionalism, ou nouvelle gouvernance métropolitaine

De manière comparable à ce qui a été mis en évidence par d'autres travaux empiriques réalisés en Amérique du Nord et en Europe de l'Ouest (Kübler, 2003, 2005), dans la Moesa les deux précédentes approches de la recomposition des territoires manquent de pertinence pour résoudre les plus grandes questions territoriales. En effet, bien que permettant de résoudre certaines problématiques de gestion communales ou régionales, ces approches démontrent une incapacité à résoudre les répercussions du débordement territorial vers le Tessin.

L'approche du *new regionalism*, ou de la *nouvelle gouvernance métropolitaine* (Kübler, 2003, 2004, 2005 ; Ruegg, 2017b), émerge à partir d'études empiriques réalisés dans les contextes mentionnés, en réponse aux défaillances démontrées par les autres approches dans l'atténuation des questions territoriales (Kübler, 2003, 2004, 2005 ; Ruegg, 2017b). La solution miracle au décalage territorial semblant ne pas exister et il faut donc rechercher des solutions ad hoc et flexibles, adaptables au cas par cas (Kübler, 2005 ; Ruegg, 2017a, 2017b). La coordination des acteurs territoriaux impliqués, ainsi que l'apprentissage du partage de la souveraineté politique et fiscale, sont également nécessaires pour atténuer les problématiques dues aux décalages territoriaux (Vanier, 2010). La gestion publique optimale pourrait alors être atteinte à travers une coopération intergouvernementale et par la consultation et l'inclusion d'une plus grande diversité d'acteurs territoriaux « *publics et privés, avec divers horizons territoriaux* » (Kübler, 2005, p. 32). Ce mode alternatif de gestion publique au niveau régional ne constituerait pas un « *niveau de gouvernement autonome* » (Kübler, 2005, p. 32), au contraire il appuie une coopération entre les entités territoriales déjà existantes, à l'inverse des nouvelles entités régionales imaginées par les tenants de l'approche des réformateurs métropolitains (Kübler, 2005).

L'interterritorialité proposée par Vanier, visant la coordination des territoires politiques et le « *partage des souverainetés* » (Vanier, 2010, p. 104) constitue un type de gestion alternative proposée par le *nouveau régionalisme* (Ruegg, 2017b). La politique promue par la Confédération Suisse en faveur des agglomérations, qui vise la « *gouvernance*

politique dans l'espace fonctionnel » (Conseil fédéral suisse, 2015, p. 7), est considérée la pratique interterritoriale par excellence en Suisse.

5.3.1. La politique des agglomérations

La politique suisse en faveur des agglomérations, visant la « *collaboration verticale, horizontale ou multisectorielle dans les espaces fonctionnels* » (Conseil fédéral suisse, 2015, p. 7) a été envisagée en tant que pratique pouvant encourager les collaborations intercantionales et internationales dans la résolution des problèmes des agglomérations urbaines, raison pour laquelle elle peut constituer une pratique interterritoriale (Conseil fédéral suisse, 2015 ; Kübler, 2005). Cette stratégie avait des objectifs d'application très vastes, qui ont dû être partiellement concentrés sur des domaines plus restreints, dont les transports et l'urbanisation. Les programmes d'agglomération (PA) sont l'outil à travers lequel cette politique est mise en place.

« *Questa strategia aveva ambizioni ampie, anche di politica economica, sanitaria e culturale, dopo hanno circoscritto e hanno detto: "Cominciamo con mobilità e insediamenti" e allora sono iniziati questi programmi [...] d'agglomerato che riguardano insediamenti e trasporti* »³⁵ (Bianchi, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

5.3.1.1. Le programme d'agglomération du Bellinzone (PAB)

L'agglomération la plus proche de la Moesa, celle de Bellinzona, est inscrite au sein du programme d'agglomération du Bellinzone (PAB). Les implications de la Moesa pour ce programme d'agglomération et vice-versa ont motivées le début de ce Mémoire. Lors d'un stage au Département du territoire tessinois, Martino Colombo, qui était le chef de la section de la mobilité à l'époque, et Federica Corso Talento, la cheffe de l'UPTT, avaient proposé d'étudier les possibles répercussions de l'inclusion de la Moesa dans le périmètre du PAB, surtout en perspective de réaliser un PAB de 4^e génération (PAB4).

³⁵ « *Cette stratégie avait de grandes ambitions, de politique économique, sanitaire et culturelle également, puis ils l'ont circonscrite en disant : "Commençons par la mobilité et l'habitat" et ainsi ont débuté ces programmes [...] d'agglomération concernant l'habitat et les transports* » (Bianchi, 2019, 30 avril, traduit).

En particulier, il s'agissait de comparer les trois différents scénarii de périmètre prévu par le Département tessinois au niveau de l'efficacité et de la rationalité du PAB.

« *Erano stati elaborati internamente 3 scenari diversi per il PAB4, che però poi non è stato realizzato* »³⁶ (Bianchi, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

Le PAB4 n'a finalement pas été réalisé pour des raisons internes au Département, ainsi que pour réaliser de manière cohérente les mesures des autres générations de PAB. Pour cette raison, l'analyse des scénarii prévus est désormais inutile. Néanmoins, l'analyse des apports du PAB pour la Moesa reste intéressante à réaliser.

Comme illustré dans le rapport explicatif *L'espace à caractère urbain* de l'OFS (2014), les critères définitionnels des périmètres d'agglomération ont été partiellement revus. Le périmètre de l'agglomération de Bellinzona a aussi été redéfini par l'OFS, et inclut maintenant la commune de San Vittore (GR).

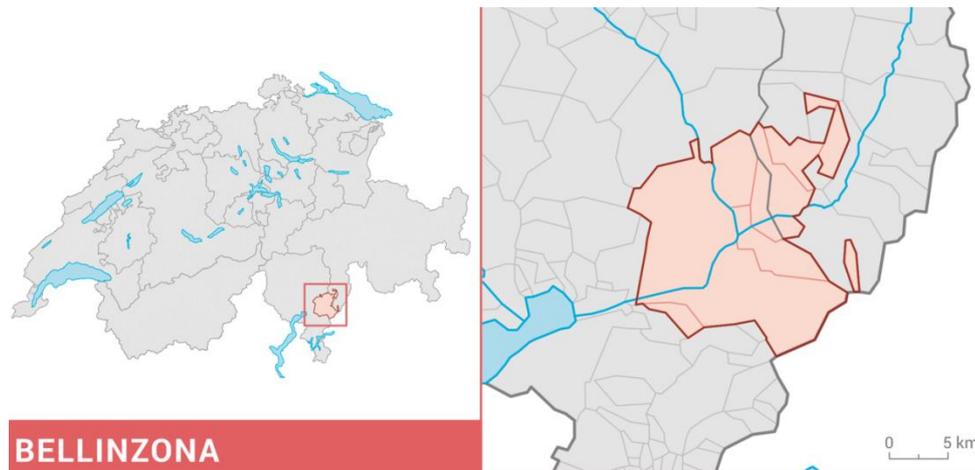
« *Il perimetro per l'agglomerato di Bellinzona si è allargato ultimamente e comprende adesso anche il Comune di San Vittore. Finora [il perimetro] era unicamente ticinese* »³⁷ (Steiner, 2018, 1 octobre, extrait d'entretien).

Trois autres communes de la Moesa étaient classées en couronne de l'agglomération de Bellinzona en 2014, comme nous pouvons l'entrevoir dans l'illustration suivante, en fonction de « *la proportion de pendulaires qui travaillent dans le centre (principal ou secondaire) de l'agglomération, par rapport au total des personnes occupées domiciliées dans la commune* » (OFS, 2014, p. 11).

³⁶ « 3 scénarios différents ont été élaborés par le Département du territoire tessinois pour le PAB4, mais n'ont pas été réalisés par la suite » (Bianchi, 2019, 30 avril, traduit).

³⁷ « *Le périmètre de l'agglomération de Bellinzona s'est récemment élargi et comprend maintenant la commune de San Vittore. Jusqu'à présent [le périmètre] ne concernait que le Tessin* » (Steiner, 2018, 1 octobre, traduit).

Illustration 3 : Périmètre de l'agglomération statistique de Bellinzona.



Carte tirée de l'annuaire statistique de l'Union des villes suisses (UVS) de 2018 (UVS & OFS, 2018). Repéré à www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/actualites/quoi-de-neuf.assetdetail.4924175.html. Consulté le 29 avril 2019.

Il s'agissait des communes de Buseno, de Santa Maria et de Selma, qui entretemps a fusionnée et a donc été déclassée (Chancellerie d'État des Grisons, 2014, 1 octobre). Ces trois communes ont été exclues de la définition du périmètre de l'agglomération en 2014, à cause de leur situation d'exclaves. Il s'agit notamment de « communes qui, par les flux pendulaires, sont liées à l'agglomération, mais qui n'ont pas de frontière commune avec les autres communes de l'agglomération » (OFS, 2014, p. 11). Pour cette raison, elles ont donc été exclues du périmètre statistique de l'agglomération.

San Vittore est donc l'unique commune de la Moesa incluse dans le périmètre de l'agglomération statistique de Bellinzona. Cette commune pourrait donc bénéficier des contributions financières fédérales allouées à la réalisation de mesures dans le cadre d'un PA, selon les termes de l'Ordonnance fédérale du 7 novembre 2007 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière (OUmin ; RS 725.116.21). En effet, le périmètre statistique d'une agglomération ne définit pas le périmètre obligatoire du PA, mais le périmètre auquel s'appliquent les financements fédéraux prescrits par l'OUmin (RS 725.116.21).

« [Il perimetro statistico] *non definisce il perimetro definitivo di un PA, ma definisce il perimetro all'interno del quale si può beneficiare di contributi [federali]* »³⁸ (Ambrosini, 2019, 19 janvier, extrait d'entretien).

Un PA peut donc s'étendre au-delà du périmètre défini statistiquement par l'OFS, mais les mesures réalisées pourraient ne pas bénéficier des contributions fédérales. En effet, aux termes de l'art. 19 al. 2 de l'OUmin (RS 725.116.21), ont « *droit aux contributions les mesures sectorielles ou les trains de mesures dont la mise en œuvre intervient entièrement ou partiellement hors d'une ville ou d'une agglomération, pour autant que le bénéfice en revienne [...] à l'agglomération ou aux agglomérations adjacentes* ». Des mesures en dehors du périmètre du PA, dans le cas de la Moesa au-delà de San Vittore, pourraient donc être partiellement finançables, si leur intérêt pour l'agglomération du Bellinzonese est prouvé.

« *Se [dei comuni] sono al di fuori dell'agglomerato però possono avere ripercussioni sull'agglomerato, allora potrebbero beneficiare di contributi. Possono rientrare nei finanziamenti infrastrutture anche fuori dal perimetro. Non tutto viene finanziato [...] bisognerebbe giustificare che ogni investimento viene fatto per gli spostamenti pendolari* »³⁹ (Ambrosini, 2019, 19 janvier, extrait d'entretien).

Cependant, la démonstration de l'intérêt de mesures réalisées en dehors du périmètre de l'agglomération est très difficile, car il n'existe aucun indicateur permettant de la prouver.

« *È difficile da dimostrare [...] questo interesse per l'agglomerato* »⁴⁰ (Ambrosini, 2019, 19 janvier, extrait d'entretien).

³⁸ « [Le périmètre statistique] *ne définit pas le périmètre final d'un PA, mais il définit le périmètre dans lequel l'on peut bénéficier des contributions [fédérales]* » (Ambrosini, 2019, 19 janvier, traduit).

³⁹ « *Si [des communes] se trouvent à l'extérieur de l'agglomération mais peuvent avoir un impact sur l'agglomération, alors elles pourraient bénéficier des contributions. Des infrastructures hors périmètre peuvent donc également être financées. Or, tout n'est pas financé [...], il faudrait justifier qu'il s'agit d'investissements faits pour les trajets des pendulaires* » (Ambrosini, 2019, 19 janvier, traduit).

⁴⁰ « *Il est difficile de démontrer [...] cet intérêt pour l'agglomération* » (Ambrosini, 2019, 19 janvier, traduit).

Pour le moment, le périmètre définit par les 3 premières générations de PAB n'inclut aucune commune grisonne, San Vittore non plus, car la définition faisait référence à des définitions statistiques précédentes, prévoyant aucune commune grisonne, malgré les répercussions des mobilités pendulaires sur le trafic d'agglomération. De plus, cette exclusion du PAB ne concerne pas seulement la Moesa, mais aussi d'autres communes tessinoises qui ont aussi été exclues du périmètre. En effet, la Riviera, commune formée en 2017 à la suite de la fusion des communes de Cresciano, Iragna, Lodrino et Osogna a également été exclue du périmètre du PAB (Ticinonline, Tio, 2015, 18 octobre).

« [La Mesolcina non è stata inglobata nel PAB] *perché non fa parte dell'agglomerato statistico di Bellinzona, [che] definisce il perimetro all'interno del quale si può beneficiare di contributi* »⁴¹ (Ambrosini, 2019, 19 janvier, extrait d'entretien).

« *La stessa questione si poneva anche per la Riviera, che doveva anche far parte del PAB4, che aggregato è diventato assai grande e si diceva “noi cosa facciamo del traffico?”, perché in fondo anche loro gravitano verso Bellinzona* »⁴² (Ambrosini, 2019, 19 janvier, extrait d'entretien).

Au Tessin, la compétence en matière de PA est déléguée par le Conseil d'État aux Commissions régionales des transports (CRT), organes intermédiaires qui réunissent les communes de l'agglomération. La CRTB, ne regroupant que les communes tessinoises de l'agglomération de Bellinzona, définit le périmètre du PA tel qu'il est communément partagé par les acteurs qu'il représente, sans faire référence aux volontés grisonnes. Une recomposition du groupe d'intérêt devrait donc précéder toute tentative d'inclusion de la Moesa et de la Riviera dans le PAB. A cet égard, la région Moesa pourrait se faire porte-parole pour les communes de sa région au sein d'une hypothétique Commission des transports élargie.

⁴¹ « [La Moesa n'a pas été incluse dans le PAB] *parce qu'elle ne fait pas partie de l'agglomération statistique de Bellinzona, qui définit le périmètre dans lequel des subventions peuvent être accordées* » (Ambrosini, 2019, 19 janvier, traduit).

⁴² « *La même question s'est posée pour la Riviera, qui devait faire partie du PAB4, qui est devenue une commune assez grande suite à l'agrégation et qui se demandait “que faisons-nous du trafic ?”, car après tout, ils gravitent aussi autour de Bellinzona* » (Ambrosini, 2019, 19 janvier, traduit).

« *Il PA è di competenza della CRT. L'approvazione finale è comunque del Consiglio di stato, però dovrebbe essere una procedura partecipativa di tutti i comuni della Commissione* »⁴³ (Baldi, 2019, 19 avril, extrait d'entretien).

« *La competenza nell'allestimento dei PA è delle [...] CRT, sono loro che dovrebbero tirare il carro [...] Perciò sì, dovrebbe essere la CRTB a mettersi insieme alla Commissione regionale della Mesolcina* »⁴⁴ (Ambrosini, 2019, 19 janvier, extrait d'entretien).

L'inclusion de la Moesa entière dans le PAB ne se fera toutefois pas à court terme, en particulier en raison de son exclusion quasi-totale du périmètre statistique défini par l'OFS en 2014. De sa part, l'inclusion de la commune de San Vittore est difficile à cause de priorités cantonales divergentes en ce qui concerne le développement régional. En effet, les Grisons ne prévoient pas l'élaboration d'un PA pour la Moesa, sous prétexte d'une compétence exclusive en la matière du Tessin et de la CRTB, tandis que selon les responsables tessinois l'initiative pour l'inclusion de la Moesa devrait venir des acteurs grisons.

« *Nel caso di un PA [fra Ticino e Grigioni] ci sarebbero delle divergenze. Non so se a livello di residenze secondarie ci sia un regolamento diverso [...], come il finanziamento del TP, o altro* »⁴⁵ (Ambrosini, 2019, 19 janvier, extrait d'entretien).

⁴³ « *Le PA est de responsabilité de la CRT. L'approbation finale est quand même réservée au Conseil d'État, mais elle devrait être une procédure participative de toutes les communes de la Commission* » (Baldi, 2019, 19 avril, traduit).

⁴⁴ « *La responsabilité de la mise en place des PA incombe aux [...] CRT, ce sont elles qui devraient conduire l'opération [...]. Par conséquent, c'est la CRTB qui devrait se joindre à la Commission régionale de la Moesa* » (Ambrosini, 2019, 19 janvier, traduit).

⁴⁵ « *Dans l'éventualité d'un PA [entre le Tessin et les Grisons], il y aurait des divergences. Je ne sais pas s'il existe une réglementation différente au niveau des résidences secondaires [...], du financement du TP, ou autre chose* » (Ambrosini, 2019, 19 janvier, traduit).

« *Chiaro che se diventa un PA intercantonale tutto il processo diventa più complicato da coordinare* »⁴⁶ (Bianchi, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

« *Nei Grigioni [...] altri programmi [d'agglomerato] per il momento non sono previsti [...]. L'iniziativa dovrebbe venire comunque dal Ticino* »⁴⁷ (Steiner, 2018, 1 octobre, extrait d'entretien).

« *[In un caso del genere] dovrebbe farsi avanti la Mesolcina verso La CRTB* »⁴⁸ (Ambrosini, 2019, 19 janvier, extrait d'entretien).

Malgré un potentiel indéniable pour un PA intercantonal dans cette région, sa réalisation reste assez improbable dans la situation territoriale actuelle. Pour le moment, la Moesa reste donc exclue du périmètre du PAB. Néanmoins, dans l'éventualité de la réalisation d'un PAB de 5^e génération, l'exclusion de la commune de San Vittore serait quasiment impossible, du fait de son inclusion dans le périmètre finançable par la Confédération, également défini dans l'annexe 4 de l'OUmin (RS 725.116.21).

L'importance de l'élaboration d'un PA intercantonal serait tout de même marginale, car les financements attribués aux mesures de PA aux termes de l'OUmin (RS 725.116.21), concernent des mesures en faveur de la mobilité, des transports, de la densification urbaine et du paysage, étant donné que les financements proviennent de l'impôt sur les huiles minérales. Par conséquent, tous les autres projets et mesures envisageables ou réalisables dans le cadre des PA ne bénéficieraient d'aucune contribution fédérale et leur avancement serait donc subordonné à la disponibilité de financements cantonaux et communaux.

« *L'obiettivo primario dei PA è quello di riuscire a coordinare al meglio territorio, quindi insediamenti, e mobilità [...]. Questo è il motivo principe*

⁴⁶ « *C'est clair que s'il devient un PA intercantonal, tout le processus devient plus difficile à coordonner* » (Bianchi, 2019, 30 avril, traduit).

⁴⁷ « *Dans les Grisons [...] d'autres programmes [d'agglomération] ne sont pas prévus actuellement [...]. L'initiative devrait de toute façon venir du Tessin* » (Steiner, 2018, 1 octobre, traduit).

⁴⁸ « *[Dans un cas de ce type] c'est la Moesa qui devrait venir de l'avant avec la CRTB* » (Ambrosini, 2019, 19 janvier, traduit).

dei programmi d'agglomerato »⁴⁹ (Ambrosini, 2019, 19 janvier, extrait d'entretien).

*« I PA, visti i finanziamenti previsti nell'ambito delle infrastrutture dei trasporti, sembra concepito unicamente per puntare sullo sviluppo della mobilità, pur integrando tutta una serie di misure di pianificazione e di paesaggio che, malgrado non ricevano contributi dalla Confederazione, sono fondamentali per lo sviluppo dell'agglomerato »*⁵⁰ (Baldi, 2019, 19 avril, extrait d'entretien).

En raison du caractère sectoriel des financements et – par conséquent – des mesures des PA, l'incidence qu'aurait pour la Moesa une inclusion dans le PAB serait donc plutôt marginale pour la situation régionale actuelle. En effet, l'incrément de la collaboration ne concernerait que les domaines qui bénéficient des contributions fédérales. De plus, la consolidation des périmètres des PA pour favoriser une collaboration dans d'autres domaines serait plutôt improbable sans réélaborer totalement le principe des PA. En effet, la manière dont ces programmes sont actuellement définis, ainsi que le type et la destination des financements fédéraux, orientent fortement les mesures élaborées et les domaines d'application.

*« Il [perimetro del] PA potrebbe essere la base per una collaborazione intercantonale, ma per gli aspetti unicamente legati alla mobilità. Per qualcosa di più elaborato [a livello di società e di gestione pubblica] vedo molte difficoltà »*⁵¹ (Ambrosini, 2019, 19 janvier, extrait d'entretien).

En raison de l'improbabilité d'une inclusion totale de la Moesa au sein du périmètre du PAB, la politique des agglomérations ne semblerait également pas fournir de solution au

⁴⁹ « L'objectif premier des PA est de pouvoir mieux coordonner le territoire, donc l'habitat et la mobilité [...]. C'est la raison principale des programmes d'agglomération » (Ambrosini, 2019, 19 janvier, traduit).

⁵⁰ « Étant donnés les financements prévus pour les infrastructures de transport, les PA semblent conçus uniquement en optique de développement de la mobilité, mais ils intègrent toute une série de mesures d'aménagement et paysagères qui, bien que ne bénéficiant pas des contributions de la Confédération, sont essentielles pour le développement de l'agglomération » (Baldi, 2019, 19 avril, traduit).

⁵¹ « Le [périmètre du] PA pourrait servir de base à une collaboration intercantonale, mais uniquement pour les aspects de mobilité. Pour quelque chose de plus élaboré [au niveau de la société et de la gestion publique], je vois beaucoup de limites » (Ambrosini, 2019, 19 janvier, traduit).

décalage territorial vers le Tessin. De plus, les contributions dans le cadre des PA de la Confédération sont très sectorielles, ce qui induit les acteurs en charge des PA à se limiter à l'élaboration de projets dans ces domaines-là, pour profiter des financements.

5.3.1.2. Collaborations hors périmètre du PAB

Aux termes de l'OUmin (RS 725.116.21), une mesure ne doit pas forcément être réalisée à l'intérieur du périmètre du PA pour bénéficier des financements fédéraux, pour autant qu'elle ait des répercussions positives sur l'agglomération. De manière similaire, une commune (ou une région) ne doit pas faire partie d'un PA, pour collaborer à la réalisation régionale de l'une de ces mesures. Même sans bénéficier de contributions fédérales, parce qu'elle ne fait pas partie du périmètre du PA, ou car la réalisation de la mesure n'impacte pas suffisamment la situation de l'agglomération, une commune (ou une région) peut contribuer à la continuation hors périmètre du PA d'une mesure d'intérêt régional.

Un cas de mesure dont l'intérêt régional s'étend au-delà du périmètre du PAB vers la Moesa, c'est l'itinéraire pour cyclistes et piétons sur le tracé de l'ancien chemin de fer entre Bellinzona et Cama (GR).

*« Una volta passava la ferrovia. C'era quindi un'ottima opportunità per sfruttare quel sedime e [...] renderlo una pista ciclopedonale [...] da Cama fino a Bellinzona »*⁵² (Baldi, 2019, 19 avril, extrait d'entretien).

Ce projet d'itinéraire partagé entre vélos et piétons entre Lumino (dernière commune tessinoise en direction de la Moesa) et Bellinzona, empruntant l'ancien tracé du chemin de fer rhétique, a été élaboré par le Tessin. Cette mesure prévue dans le PAB de 2^e génération en priorité B visait à favoriser la mobilité douce et à améliorer l'accessibilité au nœud intermodal de la gare d'Arbedo-Castione (Repubblica e Cantone Ticino, Dipartimento del territorio, DT, & Commissione regionale dei trasporti del

⁵² « Une fois le chemin de fer passait par là. Il y avait donc une excellente occasion de profiter de ce site [...] pour en faire une piste cyclable et piétonne [...] entre Cama et Bellinzona » (Baldi, 2019, 19 avril, traduit).

bellinzonese, CRTB, 2011, 23 novembre). La continuation du tracé du côté des Grisons n'était pas prévue par le PAB, mais était fortement souhaitée par celui-ci.

La réalisation de cette mesure – prévue dans le cadre du PAB de 3^e génération (PAB3) est divisée en deux horizons temporels : une première partie qui arrive jusqu'au village de Lumino, est placée en priorité A, c'est-à-dire à réaliser dans la période 2019-22. La continuation jusqu'à la frontière avec les Grisons est placée en priorité B, dont la réalisation se réfère à l'horizon 2023-26. Cette différence temporelle n'est pas due à une volonté du Tessin d'exclure les Grisons de sa réalisation. Au contraire, les communes, la région Moesa et le Département cantonal grison ont été contactés en amont par les promoteurs tessinois. Néanmoins, ne disposant initialement d'aucun élément quant à la volonté grisonne de continuer la piste au-delà de la frontière cantonale, la deuxième étape a dû être placée en priorité B selon les conditions imposées par la Confédération.

« Quando abbiamo iniziato, la prima cosa che abbiamo fatto è stato chiamare il Canton Grigioni per informarli dell'inizio del progetto. In seguito, a tempo debito, siamo stati convocati per una riunione di coordinamento »⁵³ (Baldi, 2019, 19 avril, extrait d'entretien).

« Il problema è quando [...] tra i comuni dello stesso cantone e della stessa regione hai dei problemi. Ci è voluto un po' di tempo per tirarci insieme, per trovare questo progetto Comune [...]. Adesso il vantaggio è che [...] il Cantone ha preso in mano regionalmente il progetto e coordinerà la parte grigionese »⁵⁴ (Censi, 2019, 12 avril, extrait d'entretien).

D'autre part, la réaction plutôt lente de la part des partenaires grisons n'est pas due à un désintérêt envers le projet, mais au plus grand travail nécessaire pour coordonner toutes les communes impliquées et mobiliser les différents acteurs concernés, effort qui au Tessin est assuré par la CRTB et par le canton. Ces deux acteurs ont une forte capacité

⁵³ « Lorsque nous avons commencé, la première chose que nous avons faite a été d'appeler le canton des Grisons pour l'informer du début du projet. Puis, le moment venu, nous avons été convoqués pour une réunion de coordination » (Baldi, 2019, 19 avril, traduit).

⁵⁴ « Le problème, c'est quand [...] entre les communes d'un même canton et d'une même région, il existe des problèmes. Il nous a fallu du temps pour nous réunir, pour trouver ce projet commun [...]. Maintenant, l'avantage est que le canton a repris le projet au niveau régional et coordonnera la partie grisonne » (Censi, 2019, 12 avril, traduit).

de coordination des communes autour du PA et de mesures relatives, tandis que dans la Moesa, la réalisation de la continuation du projet est subordonnée à l'accord entre toutes les communes concernées, même si la région agit en tant que porte-parole. Les diatribes entre les différentes communes ont donc compliqué la recherche d'une entente et la coordination de la part de la région. En outre, s'agissant de communes relativement petites et économiquement fragiles, la recherche de contributions pour la réalisation du projet du côté grison et le soutien logistique de la part du canton ont certainement joué un rôle prépondérant dans la maturation des intentions dans la Moesa.

« Prima [gli attori grigionesi] hanno dovuto parlare tra di loro, anche per i trascorsi che hanno. Alla riunione [con gli attori ticinesi] c'era condivisione d'intenti sull'opportunità di realizzare l'opera. Bisognava però decidere la forma di collaborazione più corretta per progettare l'intero percorso. In un primo tempo, i Comuni di Roveredo e di San Vittore hanno deciso di suddividere in due tratti il percorso e progettarli distintamente »⁵⁵ (Baldi, 2019, 19 avril, extrait d'entretien).

La continuation du projet de la part des acteurs grisons était encore plus compliquée en raison de la coordination nécessaire avec le projet tessinois et des temporalités fixées et prédéterminées par les financements de la Confédération dans le cadre des PA, dont le projet du côté de la Moesa ne bénéficiait pas. En effet, l'un constituant la continuation de l'autre, les projets tessinois et grisons nécessitaient une coordination au niveau des temporalités, afin d'éviter qu'une portion de la piste ne soit complétée avant l'autre.

« Uno dei quesiti emersi durante la riunione era legato ai contenuti del PAB. Si è quindi trattato di spiegare le specifiche delle misure ciclabili (due

⁵⁵ « *Initialément [les acteurs grisons] ont dû discuter, en raison aussi de leurs divergences passées. Lors de la rencontre [avec les acteurs tessinois], l'intention commune a émergé quant à l'opportunité de faire ce projet. Cependant, il était nécessaire de décider de la forme de collaboration la plus adaptée pour planifier l'ensemble du processus. Dans un premier temps, les communes de Roveredo et de San Vittore ont décidé de diviser le parcours en deux sections et de les concevoir séparément* » (Baldi, 2019, 19 avril, traduit).

tratti ex Retica su territorio Ticinese), le tempistiche dei PA e le basi del finanziamento da Berna »⁵⁶ (Baldi, 2019, 19 avril, extrait d'entretien).

« Quindi [il presidente della regione] ha spinto affinché si partisse con la progettazione, sapendo che nel PAB tutto [...] era già definito»⁵⁷ (Baldi, 2019, 19 avril, extrait d'entretien).

« [Il progetto] è partito un po' crescendo. Inizialmente è stata dura, è stato spinto parecchio. Hanno fatto molto i gruppi di sinergia fra Lumino, Arbedo-Castione e fra i capi dicastero comunali. Ci siamo trovati sul sedime libero con questo progetto che è poi stato affidato alla regione Moesa [...]. Per fortuna ora abbiamo una bozza di progetto e dobbiamo portarla avanti. Adesso anche la gente [...] tiene a questo progetto »⁵⁸ (Censi, 2019, 12 avril, extrait d'entretien).

De plus, pour des raisons de rationalité et de cohérence entre les trois tronçons de piste, cyclable, certains éléments du projet nécessitaient également d'être coordonnés entre les acteurs, en particulier au niveau des caractéristiques techniques de la piste, notamment la largeur, le revêtement du sol et l'illumination.

« Ci siamo incontrati in seguito per una riunione tecnica di coordinamento. Nel frattempo [il Canton Grigioni] procedeva con la progettazione dei suoi tratti al pari del Canton Ticino. Chiaro, l'illuminazione, i cestini e le panchine sarebbero stati piuttosto difficili da coordinare perché ognuno ha le sue direttive, ma abbiamo condiviso in particolare gli elementi di base

⁵⁶ « Une des questions soulevées au cours de la réunion portait sur le contenu du PAB. Il s'agissait donc d'expliquer le cahier des charges des mesures cyclables (deux anciens tronçons rhétiques sur le territoire tessinois), le calendrier du PA et les bases du financement de Berne » (Baldi, 2019, 19 avril, traduit).

⁵⁷ « Donc [le président de la région] a insisté pour commencer avec la conception du projet, sachant que dans le PAB tout était déjà défini » (Baldi, 2019, 19 avril, traduit).

⁵⁸ « [Le projet] a commencé crescendo. Au début, c'était dur et on l'a beaucoup poussé. Les groupes de synergie entre Lumino, Arbedo-Castione et les chefs de services municipaux ont fait beaucoup. Nous nous sommes retrouvés en terrain libre avec ce projet qui a ensuite été confié à la région Moesa [...]. Heureusement, nous avons maintenant une ébauche de projet et nous devons la faire avancer. Maintenant, les gens aussi [...] s'intéressent à ce projet » (Censi, 2019, 12 avril, traduit).

della progettazione come l'illuminazione, il tipo di fondo e la larghezza utile della pista (3 m) »⁵⁹ (Baldi, 2019, 19 avril, extrait d'entretien).

Cette collaboration interrégionale en dehors d'un PA s'avère très intéressante. D'une part, l'exclusion de la Moesa du périmètre du PAB a légèrement compliqué le travail des décideurs et promoteurs locaux du projet, en particulier à cause du manque d'une instance comparable à une Commission régionale des transports. En effet, la réalisation de ce projet de la part de la région Moesa impliquait la délégation du pouvoir des communes intéressées, ce qui ne s'est pas toujours démontré facile. D'autre part, l'appui du canton pour la réalisation et le financement de l'itinéraire entre San Vittore et Cama, nécessitait la présentation de l'avant-projet auprès des bureaux cantonaux compétents.

« [In Ticino] la volontà politica ha prevalso, e con la modifica della Legge [cantonale] sulle strade [del 23 marzo 1983 ; RL 726.100] nel 2012 si è deciso di assegnare la realizzazione dei percorsi ciclabili regionali al Cantone, sgravando i Comuni di un compito oneroso »⁶⁰ (Baldi, 2019, 19 avril, extrait d'entretien).

« Il rappresentante [del settore della mobilità lenta del Canton Grigioni] ha riferito che il finanziamento cantonale poteva essere assicurato di principio senza problemi, bisognava però allestire un progetto di massima, con un preventivo e una proposta di ripartizione dei costi »⁶¹ (Baldi, 2019, 19 avril, extrait d'entretien).

« I comuni ci hanno presentato il progetto e al momento stiamo discutendo come realizzarlo [...]. Il finanziamento del Ticino non influenza il nostro

⁵⁹ « Nous nous sommes ensuite rencontrés pour une coordination technique. Entre-temps, [le canton des Grisons] procédait à la planification de ses tronçons au même titre que le canton du Tessin. De toute évidence, l'éclairage, les poubelles et les bancs étaient plutôt difficiles à coordonner, car chacun a ses propres directives cantonales, mais, nous avons partagés les éléments de conception de base tels que l'éclairage, le type de terrain et la largeur utile de la piste (3 m) » (Baldi, 2019, 19 avril, traduit).

⁶⁰ « [Au Tessin] la volontà politica a prevalso, et avec la modification de la Loi [cantonale] sur les routes [du 23 mars 1983 ; RS 726.100] en 2012, il a été décidé de confier la mise en œuvre des pistes cyclables régionales au canton, libérant ainsi les communes d'une tâche onéreuse » (Baldi, 2019, 19 avril, traduit).

⁶¹ « Le représentant [du secteur de la mobilité lente du canton des Grisons] a affirmé que le financement cantonal pouvait en principe être assuré sans problème, mais qu'un projet-cadre avec un budget et une proposition pour la répartition des coûts devait être préparé » (Baldi, 2019, 19 avril, traduit).

contributo, ma sottolinea l'importanza di un progetto che fa parte di un Programma d'agglomerato. La quota [di finanziamento del Cantone dei Grigioni] non è ancora fissata, ma mi aspetto che sia superiore al 65%. Viene dal budget per la costruzione delle strade cantonali »⁶² (Oberholzer, 2019, 3 mai, extrait d'entretien).

Or, étant fortement liées au projet du côté Tessin, qui est inclus dans un PA et bénéficie de contributions fédérales, les temporalités strictes de ce dernier se sont répercutées sur l'avancement du projet du tronçon grison et donc également sur la présentation de la documentation nécessaire à l'administration grisonne. Néanmoins, les éléments du projet ayant préalablement été définis par le Tessin, l'élaboration de l'avant-projet par les acteurs de la Moesa a pu être plus rapide que d'habitude, permettant d'obtenir un préavis très rapide (et positif) quant au quota cantonal du financement du projet. De plus, la continuation du projet en direction des Grisons a favorisé une conception plus rapide du deuxième tronçon tessinois, qui relie Lumino à la frontière grisonne, dont la réalisation a été anticipé par rapport à l'horizon temporel prévu dans le PAB. En effet, en présence des intentions claires des acteurs de la Moesa de continuer le projet de leur côté, la partie de projet qui était initialement prévue avec un horizon temporel plus lointain a été anticipée et planifiée ensemble à l'autre. Néanmoins, ceci modifie toutes les clés de répartition des financements fédéraux et cantonaux pour cette deuxième phase du projet, impliquant la redéfinition de la répartition des coûts entre communes, cantons et CRTB. Ne respectant pas les temporalités approuvées par la Confédération, le quota finançable de cet autre tronçon sera donc plus bas, mais les communes tessinoises se sont démontrées prêtes à assumer des coûts plus élevés.

« In Ticino le due misure PAB inerenti il percorso lungo l'ex Retica sono allo stesso stadio di progettazione. Il Comune di Lumino ha infatti deciso di anticipare la progettazione del tratto di collegamento verso il confine cantonale. In questo modo sarà possibile ottimizzare le tempistiche di

⁶² « Les communes nous ont présenté le projet et nous sommes actuellement en train de discuter la manière de sa mise en œuvre [...]. Le financement alloué au Tessin n'influence pas notre contribution, mais souligne l'importance d'un projet qui est inscrit dans un programme d'agglomération. La part [du financement du canton des Grisons] n'est pas encore fixée, mais je m'attends à ce qu'elle dépasse 65%. Elle provient du budget pour la construction des routes cantonales » (Oberholzer, 2019, 3 mai, traduit).

realizzazione dell'intero percorso, coerentemente con gli sviluppi progettuali sul territorio di San Vittore. Il finanziamento di questo tratto di collegamento dev'essere ancora deciso tra i partner (Cantone e Commissione regionale dei trasporti) »⁶³ (Baldi, 2019, 19 avril, extrait d'entretien).

Les trois tronçons de la piste sont donc dans une même phase de planification avancée et les travaux devraient commencer d'ici fin 2019.

Ce projet particulier démontre la possibilité de coopérer dans la réalisation de projets d'intérêt régional, au-delà du périmètre d'un PA et indépendamment des financements fédéraux. De fait, comme nous le précise Baldi du bureau pour les infrastructures des transports (UIT) du Département du territoire (DT) tessinois, il ne s'agit pas d'une véritable coopération, mais plutôt d'une coordination des mesures réalisées, car chacun finance et réalise sa partie du projet. D'autre part, si la Moesa faisait partie du PAB, la répartition des coûts entre les différents acteurs et la collaboration serait plus ou moins la même, sinon pour le fait que la Moesa bénéficierait de contributions fédérales et que la coopération entre acteurs serait peut-être facilitée. L'affirmation de Baldi est toutefois à nuancer, car en acceptant les éléments du projet définis au préalable par les acteurs tessinois, les communes de la Moesa et le canton des Grisons ont volontairement renoncé à une partie de leur souveraineté en la matière, ce qui pourrait constituer un essai de « *partage des souverainetés* » (Vanier, 2010, p. 104). De plus, ce projet réunit plusieurs acteurs « *avec divers horizons territoriaux* » (Kübler, 2005, p. 32), ce qui valorise leurs légitimités (Kübler, 2005 ; Ruegg, 2017b) et peut donc être vu comme un exemple d'interterritorialité.

⁶³ « *Au Tessin, les deux mesures du PAB concernant le tracé de l'ancienne voie rhétique en sont au même stade de conception. La commune de Lumino a en effet décidé d'avancer la conception du tronçon de la liaison vers la frontière cantonale. De cette façon, il sera possible d'optimiser le calendrier de construction de l'ensemble du tracé, conformément à l'évolution de la conception sur le territoire de San Vittore. Le financement de ce tronçon de la liaison reste à décider entre les partenaires (canton et Commission régionale des transports) » (Baldi, 2019, 19 avril, traduit).*

5.3.1.3. Conclusion sur la politique des agglomérations

La politique fédérale en faveur des agglomérations fournit certainement une bonne base de départ pour l'interterritorialité. En effet, bien que favorisant une coordination multi-niveaux, elle ne suppose l'introduction d'aucun « *niveau de gouvernement autonome* » (Kübler, 2005, p. 32) adjonctif pour sa mise en œuvre. Néanmoins, dans le concret sa mise en œuvre se fait encore exclusivement à travers l'institution de programmes d'agglomération, dont le caractère interterritorial est questionnable. De ce fait, malgré la coordination des acteurs au niveau régional, la collaboration encouragée reste fortement ancrée au « *niveau territorial prédéterminée* » (Kübler, 2005, p. 32), et donc très peu flexible, du périmètre des PA. En effet, tous les contextes territoriaux ne sont pas en mesure de faire partie d'un PA, en raison des limites évidentes que présentent ces programmes. Les périmètres définis ne sont effectivement pas toujours rationnels, car ils sont définis selon des indicateurs statistiques. Par conséquent, la faible flexibilité définitionnelle des périmètres de PA agit encore souvent comme frein à l'émergence du niveau de gestion adéquat pour des projets d'intérêt régional. Le projet de l'itinéraire cyclable et piétonnier mentionné auparavant démontre cette rigidité, le périmètre du PAB n'ayant pas pu être adapté en fonction d'un besoin réel. La participation des communes de la Moesa à l'élaboration rationnelle de ce projet, du moins sur le plan régional, n'a donc pas été favorisée par la politique des agglomérations, qui, pourtant, vise la « *gouvernance [...] dans l'espace fonctionnel* » (Conseil fédéral suisse, 2015, p. 7), mais plutôt par l'acuité des promoteurs tessinois qui ont su regarder de l'avant et impliquer les acteurs grisons aux bons moments du processus de planification. D'autre part, en raison du financement fédéral dépendant de l'OUmin (RS 725.116.21), les PA ne concernent pratiquement que des mesures dans le domaine des transports, de la mobilité, de la densification de l'urbanisation ou encore du trafic d'agglomération. Ces programmes ne favoriseraient donc l'interterritorialité qu'en relation à ces domaines-là, ce qui est raisonnable étant donné les raisons sous-jacentes à cette politique. De plus, selon Kübler (2005) la forme la plus appropriée pour la gestion publique serait à élaborer en fonction du contexte et du problème à résoudre. Les PA pourraient donc représenter un exemple d'interterritorialité en ce qui concerne les domaines évoqués, mais ne constituent pas un niveau de gestion publique adaptable au cas par cas, le périmètre étant défini au préalable par le biais d'indicateurs statistiques.

Un niveau de gestion publique à géométrie variable, qui puisse permettre l'élaboration de solutions ad hoc en fonction du problème à résoudre, tel qu'imaginé par Kübler (2005) et Vanier (2010) reste donc à identifier hors de la politique des agglomérations ou dans la profonde révision de celle-ci, du moins pour la Moesa et son rapport avec le Tessin. En effet, étant fortement structurés, les PA ne disposeraient pas de la flexibilité nécessaire pour opérer la « *gouvernance politique des espaces fonctionnels* » (Conseil fédéral suisse, 2015, p. 7) qu'ils se fixent au préalable.

Par conséquent, d'autres pratiques interterritoriales se développent dans la réalité, tout autant interterritoriales que les PA souhaités par le Conseil fédéral, comme par exemple les accords intercantonaux.

5.3.2. Les accords intercantonaux

Une pratique interterritoriale très courante en Suisse, est celle des d'accords juridiques intercantonaux. La terminologie à ce sujet varie en fonction des langues officielles ou même des cantons : quoique nous parlons de traités, de conventions, ou de concordats intercantonaux, il s'agit d'actes juridiques comparables. Aux termes de l'art. 48 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst ; RS 101), « *les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes. Ils peuvent notamment réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional* ». Ces accords peuvent être conclus entre deux ou plusieurs cantons dans des domaines relevant de la compétence cantonale et sont alors souvent utilisés pour unifier les réglementations cantonales d'un ou plusieurs cantons dans des domaines précis, sans impliquer l'élaboration d'une Loi fédérale.

« Indipendentemente dalle diverse legislazioni [cantonali], abbastanza fisse sul territorio, [con questi accordi] crei dei regolamenti che sono a ponte tra le due legislazioni e quello puoi farlo solo su un oggetto concreto, non in senso generalizzato, altrimenti fai la fusione dei due cantoni »⁶⁴ (Peduzzi, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

⁶⁴ « *Indépendamment des différentes Lois [cantonales], qui sont fixes sur le territoire, [avec ces accords] on peut créer des règlements qui agissent de pont entre les deux législations, ce que vous ne pouvez faire*

« *Con questi accordi intercantionali siamo trattati in Ticino alla stregua dei ticinesi, perché ci sottoponiamo ad una Legge elaborata in comune previo pagamento di una controparte finanziaria* »⁶⁵ (Noi Togni, 2019, 19 mars, extrait d'entretien).

Ces accords ne réglementent pas uniquement l'accomplissement des tâches cantonales et la coopération entre les cantons, ils ont aussi un caractère législatif et exécutoire pour les cantons concernés. D'autre part, aux termes de l'art. 48 al. 3 Cst (RS 101) ils « *ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit des autres cantons* » et doivent également « *être portées à la connaissance de la Confédération* ». De plus, la Confédération peut « *obliger certains cantons à adhérer à des conventions intercantionales* » (art. 48a al. 1 Cst ; RS 101) dans les domaines de l'exécution des peines et des mesures ; de l'harmonisation des législations au sujet de l'instruction publique ; des hautes écoles cantonales ; de la gestion des déchets ; des institutions culturelles d'importance suprarégionale ; de l'épuration des eaux usées ; des transports en agglomération ; de la médecine de pointe et des cliniques spéciales ; ainsi que des institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées (art. 48a al. 1 let a à i).

Ces accords ne constituent pas une pratique intercantonale nouvelle, car elle était déjà largement employée au XVIII^e siècle, avant la création de la Confédération de 1848, comme le démontre l'interdiction pour les cantons de signer des accords intercantonaux ou avec une puissance étrangère inscrite dans l'Acte de médiation de 1803 (Kley, 2010, 25 novembre).

Élaborés en fonction des besoins concrets pour régler les rapports entre deux ou plusieurs cantons, applicables à l'entier du territoire cantonal ou uniquement à certaines régions, comme dans la Moesa, ils permettent une gestion interterritoriale souple, adaptable au cas par cas et en fonction des circonstances. De plus, ils n'impliquent pas la création d'une nouvelle entité territoriale régionale, car les cantons et les communes

que sur un objet concret, pas en général, sinon il faut plutôt fusionner les deux cantons » (Peduzzi, 2019, 30 avril, traduit).

⁶⁵ « *Avec ces accords intercantonaux, nous sommes traités au Tessin de la même manière que les tessinois, car nous nous soumettons à une Loi élaborée conjointement contre le paiement d'une contrepartie financière* » (Noi Togni, 2019, 19 mars, traduit).

collaborent dans la définition d'un cadre législatif commun, ainsi que dans la définition des ajustements fiscaux, lorsqu'ils sont nécessaires. Pour toutes ces raisons, les accords intercantonaux constituent une pratique très appréciée.

« [Con questi accordi], *parte tutto da un'esigenza concreta e permette anche di essere più flessibili* »⁶⁶ (Peduzzi, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

« *Queste convenzioni stabiliscono una redistribuzione fiscale [...] che però non è generalizzata, varia secondo il tema: [ogni convenzione] ha la sua* »⁶⁷ (Peduzzi, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

« *A Coira non hanno alcun interesse ad avere degli attriti su queste questioni, perché si rendono conto da soli che ne abbiamo bisogno. Trattandosi poi di servizi normalmente offerti dal Cantone, il Grigioni è obbligato ad offrirci tali servizi nella nostra Regione. La vicinanza al Ticino favorisce questo compito, perché permette al Cantone [...] di garantirci un servizio ad un costo minore, perché non deve creare lui delle [strutture] che sarebbero poi sottoccupate* »⁶⁸ (Noi Togni, 2019, 19 mars, extrait d'entretien).

La consultation des autorités politiques de la Moesa au sujet de ces accords démontre qu'il s'agit d'une pratique bien connue. Les autorités et la population sont effectivement apparues très sensibles aux potentiels de cette pratique intercantonale.

« [Sono accordi che possono] *fornire una risposta, adattata alle peculiarità regionali, alle nuove sfide politiche, economiche, sociali e culturali [...]*,

⁶⁶ « [Avec ces accords], *tout commence par un besoin concret et cela permet également d'être plus flexibles* » (Peduzzi, 2019, 30 avril, traduit).

⁶⁷ « *Ces accords établissent une redistribution fiscale [...] qui n'est toutefois pas généralisée, mais elle varie selon le thème : [chaque accord] a sa propre redistribution fiscale* » (Peduzzi, 2019, 30 avril, traduit).

⁶⁸ « *À Coire ils n'ont aucun intérêt à avoir des frictions sur ces questions, parce qu'ils réalisent par eux-mêmes que nous en avons besoin. Comme ces services sont normalement offerts par le canton, les Grisons sont obligés de nous les offrir dans notre région. La proximité du Tessin favorise cette tâche, car elle permet au canton [...] de nous garantir un service à un moindre coût, car le canton n'a pas besoin de créer des [structures] qui seraient sous-employées* » (Noi Togni, 2019, 19 mars, traduit).

che rispondono ad esigenze concrete, [...] della popolazione »⁶⁹ (commune de Grono, 2019, 3 janvier, extrait de courrier).

*« Questi accordi giuridici rimangono funzionali perché rappresentano una possibilità di sostegno reciproco [...] permettendo l'aggancio ad un centro urbano e ai servizi più vicini, anche se appartenenti ad un altro Cantone, creando possibilità di scambio e sviluppo per entrambi »*⁷⁰ (commune de Calanca, 2018, 6 décembre, extrait de courriel).

*« Crediamo che si possa affermare che gli accordi esistenti siano molto funzionali, se non fosse per qualche inghippo non ci si accorge nemmeno di far capo a strutture ticinesi grazie ad accordi intercantonali »*⁷¹ (commune de Mesocco, 2019, 18 février, extrait de courriel).

En ce qui concerne les relations entre Tessin et Grisons, en particulier avec la Moesa, il est très difficile de réaliser une liste exhaustive et complète des accords en vigueur. Au fil des années, ces collaborations ont fait l'objet d'une réglementation plus ou moins stricte à différents niveaux, institutionnels ou pas. Ratifiés par les deux Gouvernements, par les deux Parlements ou par les Départements cantonaux, l'accessibilité au public de leur documentation est variable. De plus, des collaborations de ce type existent aussi au-delà des sphères politico-institutionnelles, notamment pour les associations sportives et culturelles, dont la plupart sont de droit privé, ce qui complexifie encore plus la tâche.

« Gli accordi siglati fra i due cantoni sono numerosi. Per quanto concerne la loro promozione [varia]. Nel senso che il Governo stesso si rende conto di una necessità, oppure [lo fanno] i Dipartimenti o gli Uffici cantonali [...]

⁶⁹ « [Ce sont des accords qui peuvent] apporter une réponse, adaptée aux particularités régionales, aux nouveaux défis politiques, économiques, sociaux et culturels [...], qui répondent à des besoins concrets [...] de la population » (commune de Grono, 2019, 3 janvier, traduit).

⁷⁰ « Ces accords juridiques restent fonctionnels, car ils représentent une possibilité de soutien mutuel [...] permettant la connexion à un centre urbain et aux services les plus proches, même s'ils appartiennent à un autre canton, créant des opportunités d'échanges et de développement pour les deux parties concernées » (commune de Calanca, 2018, 6 décembre, traduit).

⁷¹ « Nous pensons pouvoir dire que les accords existants sont très fonctionnels, si ce n'était que pour certains hics, on ne réaliserait même pas de faire appel à des structures tessinoises grâce à des accords intercantonaux » (commune de Mesocco, 2019, 18 février, traduit).

ed iniziano la procedura legislativa di promozione e adozione »⁷² (Noi Togni, 2019, 19 mars, extrait d'entretien).

« *Non esiste una lista con tutti gli accordi, perché spesso sono elaborati fra i Servizi dei due Dipartimenti ed il Governo li sottoscrive o li ratifica solamente* »⁷³ (Bianchi, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

« *Una lista con tutti gli accordi conclusi tra il Cantone Ticino e il Cantone dei Grigioni [...] deve ancora essere elaborata* »⁷⁴ (Cramer, 2019, 13 mars, extrait d'entretien).

Pour ces raisons, l'idée initiale de recenser les accords existants entre ces deux régions a été rapidement écartée, car ceci nécessiterait la prise de contact avec tous les services des Département cantonaux, avec toutes les structures parapubliques et avec tous les acteurs privés qui offrent des prestations publiques. D'autre part, l'intérêt de ce travail n'est pas de faire une liste des accords, mais plutôt d'analyser certains de ces accords dans leur évolution historique, afin de mettre en évidence les apports qu'ils ont eu (et qu'ils ont toujours) dans la réglementation des pratiques intercantionales, surtout en ce qui concerne la gestion publique. Le focus s'est donc porté sur deux accords importants qui ont été évoqués par les autorités régionales, notamment dans les domaines de la scolarité moyenne-supérieure et de la gestion des déchets.

L'analyse de ces accords n'a pas pu être réalisée avec le même niveau de détail, en raison de la disponibilité des informations (dont certaines ne sont pas accessibles au public), de la diversité des acteurs impliqués, ainsi que de l'importance différente de ces accords. Pour ces raisons, l'accord sur l'hospitalisation des patients de la Moesa, qui avait été identifié par l'auteure et qui est très intéressant, n'a pas pu être analysé. Cet

⁷² « *Les accords signés entre les deux cantons sont nombreux. Leur promotion [varie]. En effet, parfois le Gouvernement est conscient d'un besoin, ou [le sont] les Départements ou les bureaux cantonaux compétents [...] qui entament le processus législatif de promotion et d'adoption de l'accord* » (Noi Togni, 2019, 19 mars, traduit).

⁷³ « *Il n'existe aucune liste exhaustive de tous les accords, car ceux-ci sont souvent établis entre les services des deux Départements et le Gouvernement ne fait que les approuver ou les ratifier* » (Bianchi, 2019, 30 avril, traduit).

⁷⁴ « *Une liste de tous les accords conclus entre le canton du Tessin et le canton des Grisons [...] n'a pas encore été établie* » (Cramer, 2019, 13 mars, traduit).

accord était très important par le passé, quand la Moesa était incluse dans la région hospitalière de Thusis. Les soins fournis par les hôpitaux de cette région hospitalière étaient cofinancés par le canton des Grisons, mais la distance des hôpitaux et la langue parlée constituaient des obstacles pour les patients de langue maternelle italienne. A travers l'élaboration de cet accord, la Moesa a pu jouir du cofinancement des soins par le canton, tout en garantissant à ses patients des soins par des médecins italophones. La proximité linguistique est importante surtout pour garantir des soins psychiatriques de qualité, mais pas seulement. Néanmoins, cet accord a perdu de l'importance à la suite de l'apparition des assurances maladie complémentaires, grâce auxquelles les patients ont le libre choix concernant la structure hospitalière. De plus l'analyse de cet accord aurait été problématique en raison de l'inaccessibilité des données au public, même en vue d'un usage académique.

5.3.2.1. *La scolarité post-obligatoire*

En Suisse, la scolarité publique de niveau secondaire II se structure selon deux grands axes. La formation professionnelle initiale permet l'obtention d'un certificat fédéral de capacité (CFC), voire d'une attestation fédérale de capacité (AFC), tandis que les écoles d'enseignement général permettent d'obtenir une maturité, qui peut être gymnasiale, professionnelle ou spécialisée. La formation professionnelle initiale relève de la Confédération, qui collabore avec les cantons et les organisations du monde du travail⁷⁵ pour sa mise en place. En effet, conformément à l'art. 63 Cst (RS 101), c'est la « Confédération [qui] légifère sur la formation professionnelle » (art. 63 al. 1 Cst) et qui « encourage la diversité et la perméabilité de l'offre dans ce domaine » (art. 63 al. 2 Cst). Au contraire, l'enseignement général revient entièrement aux cantons, comme les autres niveaux de la scolarité obligatoire ou publique.

⁷⁵ Sont considérées des « organisations du monde du travail » les partenaires sociaux, les associations professionnelles, ainsi que les autres organisations compétentes et les autres prestataires de la formation professionnelle (art. 1 al. 1 de la Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle, LFPr ; RS 412.10).

« *La formazione professionale è compito della Confederazione [...], mentre la formazione medio-superiore è di competenza dei cantoni* »⁷⁶ (Colombo, 2019, 29 avril, extrait d'entretien).

La scolarisation de niveau secondaire II est donc de la compétence des cantons, qui sont chargés de la mise en place des infrastructures nécessaires, de leur exploitation, ainsi que de l'élaboration des plans d'étude pour chaque degré ou type d'école. Ces derniers sont élaborés par le Département cantonal compétent avec la participation de tous les représentants des écoles, notamment les directions des établissements, les experts de pédagogie et les enseignants, dans le respect des règlements fédéraux.

Aux Grisons, l'exécution des tâches cantonales en matière de formation professionnelle initiale est assurée par les services et les bureaux du Département de l'éducation, de la culture et de la protection de l'environnement, qui collaborent avec les organisations du monde du travail, les autres cantons, la Confédération et, si nécessaire, avec l'étranger (art. 4 al. 1 de la Loi du canton des Grisons du 17 avril 2007 sur la formation professionnelle initiale et sur les offres en formation continue⁷⁷, LcFPFC ; RSGR 430.000). Le Département compétent veille à une coopération à plusieurs niveaux pour réaliser des économies d'échelle. Le fait de coordonner les formations professionnelles imparties par les établissements cantonaux avec celles des cantons voisins, permet parfois de fournir une offre complémentaire tout en réalisant des économies. En outre, l'accueil d'étudiants extra-cantonaux, voire extranationaux, permet dans certains cas de rationaliser les investissements ou de maintenir une offre formative. A Poschiavo, par exemple, la survie du centre de formation professionnelle initiale est garantie par la fréquentation d'élèves en provenance de la Valtellina.

« *Nella scuola professionale [...] di Poschiavo [...] hanno degli allievi bregagliotti [...], poschiavini e [...] più della metà che vengono dalla vicina Valtellina [...]. Mantengono viva questa scuola grazie ai valtelinesi,*

⁷⁶ « *La formation professionnelle est du ressort de la Confédération [...], tandis que l'enseignement de niveau secondaire II est du ressort des cantons* » (Colombo, 2019, 29 avril, traduit).

⁷⁷ Legge [del Canton Grigioni] del 17 aprile 2007 sulla formazione professionale e sulle offerte di formazione continua (LcFPFC ; RSGR 430.000)

altrimenti non avrebbero i numeri per poter andare avanti »⁷⁸ (Censi, 2019, 12 avril, extrait d'entretien).

En ce qui concerne les autres formations du niveau secondaire II, aux termes de la Loi du 23 octobre 2018 sur les écoles moyennes supérieures des Grisons⁷⁹ (LcSMS ; RSGR 425.000), le canton « *s'occupe de garantir une offre décentralisée d'écoles secondaires pour les élèves des Grisons* » (art. 3 al. 1 de la LcSMS, traduit) en « *gérant les écoles secondaires cantonales* » (art. 3 al. 1 let. b de la LcSMS, traduit) et « *en mettant à disposition des écoles secondaires privées des contributions pour les élèves grisons* » (art. 3 al. 1 let. c de la LcSMS, traduit). Cette stratégie vise à garantir une formation moyenne supérieure dans le respect de la rationalité économique, étant données les caractéristiques géographiques cantonales. S'agissant du plus vaste canton de Suisse, composé de plusieurs vallées alpines faiblement peuplées et relativement éloignées de la capitale, la garantie d'une structure scolaire à proximité pour toutes les régions serait insoutenable tant du point de vue financier que de la qualité de l'offre scolaire. L'appui du canton sur des structures scolaires privées se fait via l'octroi de quotas financiers pour chaque élève, qui sont alignés aux prix du gymnase cantonal de Coire.

La Moesa ne dispose d'aucune école secondaire de niveau II publique ou privée, ni en ce qui concerne la formation professionnelle, ni au niveau de l'enseignement de culture générale. En effet, ses potentiels démographiques et économiques faibles ne justifient pas la création de structures de ce type, ni garantiraient leur bon fonctionnement.

« *Noi non abbiamo i numeri per creare [...] un liceo nostro* »⁸⁰ (Losa, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

Les élèves de la Moesa seraient donc obligés de fréquenter les autres écoles cantonales, dont les plus proches pour chaque type de formation se trouvent à Coire. Néanmoins, le

⁷⁸ « *A l'école professionnelle [...] de Poschiavo [...] les élèves viennent de la Bregaglia [...], de Poschiavo et [...] plus de la moitié qui viennent de la Valtellina [...]. Ils maintiennent cette école en vie grâce aux élèves de la Valtellina, sinon ils n'auraient pas les chiffres pour continuer* » (Censi, 2019, 12 avril, traduit).

⁷⁹ Legge [del Canton Grigioni] del 23 ottobre 2018 concernente le scuole medie superiori del Cantone dei Grigioni (Legge sulle scuole medie superiori, LcSMS ; RSGR 425.000).

⁸⁰ « *Nous n'avons pas les chiffres pour créer [...] notre propre école secondaire de niveau II* » (Losa, 2019, 30 avril, traduit).

voisinage géographique et la proximité linguistique et culturelle avec le Tessin, induit depuis longtemps les élèves de la Moesa à s'orienter vers ce dernier et faire appel à ses structures formatives en ce qui concerne la formation secondaire de niveau II.

« *La vicinanza [della Moesa] al Ticino [...] permette al Cantone dei Grigioni di garantirci un servizio ad un costo minore, perché non deve creare lui delle scuole [...] che sarebbero poi [...] sottoccupate* »⁸¹ (Noi Togni, 2019, 19 mars, extrait d'entretien).

La formation secondaire du degré II étant financée par les cantons, la fréquentation de structures extra-cantoniales peut créer des problèmes. Pour la Moesa, les éventualités pouvaient être de deux : dans un premier cas, le Tessin aurait formé des jeunes des Grisons, dont les familles ne paient pas d'impôts au Tessin, sans facturer la prestation, ce qui générerait un coût important pour ce dernier ; dans un second cas, le Tessin aurait facturé cette prestation aux Grisons, qui – en l'absence d'un accord préalable – aurait répercuté ces coûts sur les familles. Dans les deux cas, le problème concerne la justice fiscale, puisque d'une part des pratiques de « *passager clandestin* » émergent et empêchent la solidarité interinstitutionnelle (à favoriser par une fiscalité mutuelle, selon Ruegg, 2017b), de l'autre, dans tous les cantons la formation étant financée également à travers la fiscalité, les familles des élèves de la Moesa auraient dû payer à double la prestation scolaire, s'ils profitaient des structures tessinoises.

« *È possibile che il Ticino accogliesse nelle proprie scuole degli studenti grigionesi di cui però non aveva le entrate fiscali* »⁸² (Colombo, 2019, 29 avril, extrait d'entretien).

« *Per quegli [studenti grigionesi] che venivano qui [a studiare], probabilmente c'era una tassa che era assunta dalla famiglia, ma non dal cantone d'origine* »⁸³ (Erba, 2019, 26 avril, extrait d'entretien).

⁸¹ « *La proximité [de la Moesa] au Tessin [...] permet au canton des Grisons de garantir un service à moindre coût, car il ne doit pas créer des écoles [...] qui seraient [...] sous-exploitées* » (Noi Togni, 2019, 19 mars, traduit).

⁸² « *Il est possible que le Tessin accueillît des étudiants des Grisons dont il n'avait aucun retour au niveau de recettes fiscales* » (Colombo, 2019, 30 avril, traduit).

1986 : Arrêté du Conseil d'État tessinois sur la fréquentation d'élèves grisons

La première réglementation en matière de formation scolaire de degré II entre Tessin et Grisons concernant la situation de la Moesa date de 1986. Mentionnée par Rossi dans son ouvrage de 1987, elle était élaborée par le canton du Tessin sous-forme d'un arrêté du Conseil d'État, nommé « *la Fréquentation d'élèves grisons dans les écoles tessinoises* ». Élaboré en accord avec l'inspectorat des écoles des Grisons italiens et le Gouvernement grison, il visait à fixer les montants à verser par les Grisons pour la fréquentation des écoles professionnelles initiales tessinoises de la part d'apprentis de la Moesa. Cet arrêté, qui ne prévoyait qu'une liste restreinte d'instituts de formation⁸⁴, est le résultat de plusieurs tentatives d'accord qui ont été réalisés au début des années 1980, par le Département de l'éducation, de la culture et du sport (DECS) tessinois qui souhaitait régler les questions fiscales de cette fréquentation extra-cantonale.

*« Nel 1981 [...] c'erano già delle bozze di accordo molto ampie che erano state fatte dall'Ispettore scolastico del Grigioni italiano [...] con il Dipartimento del Ticino »*⁸⁵ (Peduzzi, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

En 1986, l'urgence d'une réglementation était due à la compétence fédérale en matière de formation professionnelle. En effet, dans les années 1980, afin d'encourager « *la diversité et la perméabilité de l'offre* » (art. 63 al. 2 Cst ; RS 101) en matière de formation professionnelle il était essentiel de définir les quotas pour la fréquentation des élèves extra-cantonaux. Par conséquent, la Confédération encourageait l'élaboration d'un ensemble d'accords intercantonaux sur le plan national. Au Tessin, ces accords étaient importants, en raison de l'incidence financière des élèves grisons fréquentant les écoles tessinoises.

« Negli anni 1980 comincia a svilupparsi sul piano svizzero una serie di accordi intercantionali sul pagamento delle prestazioni per gli studenti che

⁸³ « Pour les [étudiants des Grisons] qui venaient [étudier] ici, il y avait probablement une taxe qui était assumée par la famille, mais pas par leur canton d'origine » (Erba, 2019, 26 avril, traduit).

⁸⁴ Pour avoir une idée des instituts de formations prévues par cet arrêté, se référer à l'annexe 2. Tous les documents et les arrêtés du Conseil d'État tessinois concernant la formation secondaire du niveau II ont été partagées par Erba.

⁸⁵ « En 1981 [...] il existait déjà des projets d'accords très vastes qui avaient été conclus par l'inspecteur des écoles des Grisons italiens [...] avec le Département du Tessin » (Peduzzi, 2019, 30 avril, traduit).

studiano fuori dal cantone d'origine [...] che definiscono l'ammontare della tassa »⁸⁶ (Erba, 2019, 26 avril, extrait d'entretien).

« *Il 99.9% degli apprendisti del Moesano [...] frequentava già le scuole in Ticino* »⁸⁷ (Peduzzi, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

Étant donnée la compétence fédérale en matière de formation professionnelle, la réglementation intercantonale à ce sujet a été facilitée. De plus, pour les Grisons l'incitation à régler les rapports avec le Tessin en matière de formation professionnelle a aussi favorisé l'arrangement d'accords pour les autres formations secondaire de niveau II. Ceci est très important pour l'évolution des accords sur la scolarisation au sujet de la scolarisation post-obligatoire, car jusqu'à ce moment-là le canton des Grisons ne jugeait pas nécessaire de régler la question de la fréquentation des écoles tessinoises de la part d'élèves de la Moesa.

« *Le altre scuole, quindi le scuole medie superiori [...] non erano ancora diventato un tema di interesse cantonale per il Grigioni* »⁸⁸ (Erba, 2019, 26 avril, extrait d'entretien).

« *Lo sviluppo [degli accordi] della scuola in generale, è la conseguenza di questo accordo del 1986 [sulla formazione professionale]* »⁸⁹ (Peduzzi, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

D'autre part, il est important à souligner que le domaine de la formation professionnelle initiale était plus urgent à régler par rapport à celui de la formation de culture générale, notamment en ce qui concerne le système dual. S'agissant d'un système de formation professionnelle consistant à l'acquisition d'un ensemble de connaissances transmises tant au niveau pratique au sein d'une entreprise, que théoriques et donc complétées par

⁸⁶ « *Dans les années 1980, une série d'accords intercantonaux sur le versement de prestations pour les étudiants qui étudient hors de leur canton d'origine a commencé à se développer au niveau suisse [...], définissant le montant de la taxe* » (Erba, 2019, 26 avril, traduit).

⁸⁷ « *Le 99.9% des apprentis du Moesano [...] fréquentaient déjà les écoles tessinoises* » (Peduzzi, 2019, 30 avril, traduit).

⁸⁸ « *Les autres écoles, donc les écoles secondaires de niveau II [...] n'étaient pas encore devenues un sujet d'intérêt cantonal pour les Grisons* » (Erba, 2019, 26 avril, traduit).

⁸⁹ « *Le développement [des accords] sur l'école en général, sont la conséquence de cet accord de 1986 [sur la formation professionnelle]* » (Peduzzi, 2019, 30 avril, traduit).

la fréquentation d'une école professionnelle, le voisinage entre les deux lieux de formation est indispensable. Par conséquent, les jeunes apprentis de la Moesa n'auraient pas pu suivre leur formation scolaire dans les écoles d'apprentis grisonnes, car elles sont trop éloignées pour s'y rendre dans la journée.

« L'urgenza era dovuta [...] agli apprendisti, [che] frequentavano le scuole in Ticino perché non era possibile mandarli alla scuola degli apprendisti al Nord del San Bernardino sia per la lingua tedesca che per la lontananza »⁹⁰
(Peduzzi, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

Dans le système dual de formation, la proximité est également indispensable en ce qui concerne le plan d'étude. Dans la Moesa, l'offre en postes d'apprentissage est limitée et les jeunes se forment souvent dans des entreprises tessinoises, bénéficiant ainsi d'une offre de professions plus vaste. Néanmoins, les jeunes se formant au Tessin sont suivis par des employeurs tessinois, ensemble avec d'autres apprentis tessinois qui suivent des cours de formation au Tessin. Par conséquent, afin de garantir un meilleur suivi, les cours de formation suivis par les apprentis des deux cantons devraient être coordonnés, ce qui est difficile si l'élève fréquente des écoles grisonnes, vu que la compétence en la matière relève des Départements cantonaux. De plus, l'employeur étant à son tour l'un des formateurs de l'apprenti, il devrait pouvoir suivre la formation scolaire de ce dernier et l'aider à l'achever, ce qui n'est pas évident pour des employeurs tessinois qui ne sont pas tenus de connaître l'allemand. Les questions concernant le programme scolaire sont résolues si les apprentis de la Moesa peuvent suivre les cours de formation au Tessin.

« C'era [...] la forte volontà di accogliere essenzialmente [gli allievi] Mesolcinesi in Ticino, come pure quelli delle altre valli del Grigione italiano, anche perché nella Moesa non sempre l'offerta in posti d'apprendistato è sufficientemente ampia per offrire un posto a tutti i propri giovani »⁹¹ (Colombo, 2019, 29 avril, extrait d'entretien).

⁹⁰ « L'urgence était due [...] aux apprentis, [qui] fréquentaient les écoles du Tessin parce qu'il n'était pas possible de leur faire fréquenter l'école d'apprentis du nord de San Bernardino, tant pour la langue allemande que pour la distance » (Peduzzi, 2019, 30 avril, traduit).

⁹¹ « Il y avait [...] la forte volonté d'accueillir essentiellement les [élèves] de la Moesa au Tessin, mais également ceux des autres vallées des Grisons italiens, aussi parce que dans la Moesa l'offre en places

Par ailleurs, les apprentis de la Moesa fréquentaient déjà les écoles tessinoises avant que cette réglementation financière ne soit imaginée. Celle-ci n'ouvre donc pas l'accès aux écoles professionnelles initiales tessinoises pour les apprentis grisons, mais elle clarifie les questions financières des fréquences des élèves grisons. Jusqu'à ce moment-là les situations étaient ambiguës : dans certains cas les frais n'étant pas facturés, dans d'autres la totalité des frais scolaires étaient à la charge des familles.

*« Prima probabilmente frequentavano le scuole liberamente, anche perché l'apprendistato è retto da una Legge federale e quindi uno studente poteva fare anche l'apprendista di commercio a Bellinzona pur abitando a Grono »*⁹² (Erba, 2019, 26 avril, extrait d'entretien).

Ce règlement financier entre le Tessin et les Grisons pour la formation professionnelle initiale des jeunes de la Moesa est entré en vigueur au début de l'année académique 1986/87. Il ne constituait toutefois pas un véritable accord, car il n'était pas accompagné d'une législation commune et ne fixait que les contributions financières pour certaines écoles professionnelles initiales. L'extension de la réglementation à d'autres formations et à d'autres questions que les financements, n'eut lieu qu'en 1991.

1991 : premier accord sur la fréquentation des écoles du Tessin par des élèves de la Moesa

Contrairement à ce qui a eu lieu en 1986, où la réglementation financière intercantonale a été encouragée par le haut (d'abord par la Confédération, puis au niveau du Conseil d'État tessinois et du Département cantonal compétent), l'élaboration du premier accord intercantonal de 1991 est le résultat d'un travail promu à un niveau local dans la Moesa. Étant donné les besoins de la population locale, il a été jugé nécessaire d'incrémenter cette réglementation à tous les types de formation secondaire de niveau II et aux autres questions que les financements, élaborant un accord intercantonal qui introduit une législation commune. L'élaboration de cet accord, exactement comme la réglementation

d'apprentissage n'est pas toujours assez vaste pour offrir une place d'apprentissage à tous leurs jeunes » (Colombo, 2019, 29 avril, traduit).

⁹² *« Avant ils fréquentaient probablement l'école librement, aussi parce que l'apprentissage est régi par une Loi fédérale et un étudiant peut donc aussi faire son apprentissage à Bellinzona tout en vivant à Grono »* (Erba, 2019, 26 avril, traduit).

financière de 1986, ne concède pas l'accès aux écoles tessinoises, car les élèves grisons les fréquentaient déjà. Néanmoins, ce nouvel accord permettait d'éviter des traitements subjectifs envers les étudiants de la Moesa, notamment en ce qui concernait l'accès à la formation et la participation aux frais, pouvant avoir des variations considérables dans le temps. Cet accord permettait d'éviter toute subjectivité de traitement en fixant les conditions-cadre dans un document à caractère législatif établi en commun par les deux cantons.

« Quando sono diventato direttore alle scuole medie di Roveredo nel 1981, uno dei miei obiettivi era di realizzare qualcosa che non fosse aleatorio, non che per un anno andasse bene e dopo cambiano le persone implicate. Dovevamo fare qualcosa che effettivamente avesse una struttura duratura »⁹³ (Peduzzi, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

« Noi [...] dipendiamo [...] dal Ticino. È anche per quello che ci siamo dati la briga di mettere queste questioni nero su bianco, altrimenti [...] rimaneva sempre una faccenda personale: cambia la gente, cambiano le cose e il Ticino un giorno avrebbe potuto chiudere la porta! Mentre se ci sono degli accordi, delle convenzioni firmate dai due Governi, non puoi più scappare »⁹⁴ (Peduzzi, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

L'élaboration de cet accord a donc été favorisée par les revendications des différents acteurs scolaires et politiques de la Moesa, notamment le Conseil d'école SEC/SAP (c'est-à-dire le Conseil scolaire des deux établissements scolaires de niveau secondaire I de la Moesa, qui est structuré et géré par une corporation des communes de la région), l'inspection scolaire des Grisons italiens et l'Organisation régionale du Moesano, l'ORMO.

⁹³ *« Quand je suis devenu directeur de l'école secondaire I de Roveredo en 1981, l'un de mes objectifs était de réaliser quelque chose qui ne soit pas aléatoire, afin d'éviter que tout se passe bien pendant un an, puis les gens impliqués changent. Nous devons faire quelque chose qui avait une structure durable »* (Peduzzi, 2019, 30 avril, traduit).

⁹⁴ *« Nous [...] dépendons [...] du Tessin. C'est aussi pour cela que nous avons pris la peine de poser ces questions noir sur blanc, sinon [...] cela restait toujours une affaire personnelle : les gens changent, les choses changent et le Tessin pourrait un jour nous fermer la porte au nez ! S'il existe des accords, des conventions signées par les deux Gouvernements, on est obligés de les respecter »* (Peduzzi, 2019, 30 avril, traduit).

« [La Convenzione del 1991] è stata spinta da noi come scuola [media], poi è intervenuta l'ORMO. Spesso vengono iniziate su di un livello personale »⁹⁵ (Peduzzi, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

« Soprattutto sulla spinta dei responsabili dell'ORMO nasce l'esigenza di definire anche per chi frequentava la [scuola cantonale di] commercio e il liceo di Bellinzona una modalità di collaborazione [...]. Probabilmente in Valle c'era qualche famiglia che mandava i figli a Bellinzona e ci si è posto il problema del perché non si definisse anche per quei settori scolastici le modalità di una collaborazione. Da qui i primi accordi degli anni '90 »⁹⁶ (Erba, 2019, 26 avril, extrait d'entretien).

Concrètement, cette convention a été élaborée par la Commission de coordination pour les problèmes scolaires de la Moesa. Cette commission, créée par le canton des Grisons en 1989, réunissait (et réunit) les principaux acteurs du domaine scolaire du Tessin et des Grisons, dont les directeurs de la Division de l'école (DE) et de la Division de la formation professionnelle (DFP) du Département tessinois et l'inspecteur des écoles des Grisons italiens, afin de favoriser leur collaboration dans la résolution des questions liées à la fréquentation des écoles tessinoises par des élèves grisons. Avant la réforme territoriale grisonne de 2016, le président et le secrétaire de l'ORMO étaient également inclus dans cette Commission intercantonale. Aujourd'hui, les communes de la région sont impliquées dans cette Commission à travers l'intermédiaire qui est le président de la Corporation de l'école SEC/SAP des communes de la Moesa.

« Questa commissione ha il ruolo politico di aggiornare e di proporre al Governo di rivedere le convenzioni [...]. Era formata innanzitutto da

⁹⁵ « [La Convention de 1991] a été promue par nous en tant qu'école [secondaire I], puis l'ORMO est intervenue. Ces initiatives sont souvent initiées sur un plan plus personnel » (Peduzzi, 2019, 30 avril, traduit).

⁹⁶ « Surtout, grâce à l'encouragement des responsables de l'ORMO, il est apparu nécessaire de définir également pour ceux qui fréquentaient l'École cantonale de commerce et le lycée de Bellinzona, une méthode de collaboration [...]. Probablement dans la Vallée il y avait des familles qui envoyaient leurs enfants à Bellinzona et ils se sont posé le problème du pourquoi des méthodes de collaboration ne pouvaient pas être définies aussi pour ces secteurs scolaires. D'où les premiers accords des années 1990 » (Erba, 2019, 26 avril, traduit).

funzionari dei due Cantoni, più il presidente dell'ORMO, che era un politico »⁹⁷ (Erba, 2019, 26 avril, extrait d'entretien).

Deux ans se sont écoulés entre l'institution de la Commission et l'élaboration du premier véritable accord intercantonal entre Tessin et Grisons au sujet de la scolarité secondaire de degré II. Ceci est dû à des importantes questions qu'il fallait régler, à savoir les conditions d'accès aux dites écoles et la coordination des plans d'étude. Le premier aspect concernait surtout les écoles de culture générale, car l'accès aux écoles professionnelles était défini sur le plan national et n'était donc pas réglementé de manière différente entre les deux régions. Les critères indispensables pour l'admission aux écoles professionnelles sont la possession d'un contrat d'apprentissage, la fin de la scolarité obligatoire de 9 ans et l'éventuel accord de l'employeur si celle-ci se termine sans l'obtention de la licence.

*« Dove qualche volta ci sono delle discussioni (pacifiche), è piuttosto a livello di condizioni di accesso alle scuole »*⁹⁸ (Colombo, 2019, 29 avril, extrait d'entretien).

*« Per accedere all'apprendistato basta un contratto di lavoro e aver fatto i 9 anni di scuola dell'obbligo. Possono prendere [un apprendista] anche senza la promozione, se il datore di lavoro è disposto a prenderlo »*⁹⁹ (Losa, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

Au contraire, pour permettre l'accès aux écoles de culture générale mentionnées dans la convention, en particulier le lycée cantonal et l'école cantonale de commerce (SCC) de Bellinzona, le Département grison exigeait la définition de conditions d'accès, afin d'assurer l'égalité de traitement de tous les élèves du canton, en particulier entre ceux qui poursuivent leurs études à Coire et ceux les poursuivant au Tessin. L'accès à l'école

⁹⁷ « Cette commission a un rôle politique de mise à jour de la convention et de proposer au gouvernement des révisions [...]. Elle était composée principalement de fonctionnaires des deux cantons et du président de l'ORMO, qui était un politicien » (Erba, 2019, 26 avril, traduit).

⁹⁸ « Là où il y a parfois des discussions (pacifiques), c'est plutôt au niveau des conditions d'accès aux écoles » (Colombo, 2019, 29 avril, traduit).

⁹⁹ « Pour accéder à l'apprentissage, il suffit d'avoir un contrat de travail et d'avoir terminé les 9 années de la scolarité obligatoire. Il est également possible [qu'un apprenti] soit embauché même sans être promu, si l'employeur est disposé à vous embaucher quand même » (Losa, 2019, 30 avril, traduit).

cantonale de Coire, en effet, était subordonné à la réussite d'un examen d'admission en allemand, qui était très difficile pour les élèves de la Moesa, alors que l'accès à la même école tessinoise n'était pas réglementé et, par conséquent, ouvert à tous.

« *Nel Cantone dei Grigioni per poter accedere al secondario II, bisogna sostenere [...] da sempre un esame di ammissione. Questo esame di ammissione, che era svolto per la maggior parte in tedesco, ed era visto come un baluardo, [...] molto [difficile] da superare* »¹⁰⁰ (Peduzzi, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

« *L'accesso [era] invece più semplice al liceo di Bellinzona [...]. Quello che aveva il 3.5 in italiano poteva andare comunque al liceo* »¹⁰¹ (Peduzzi, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

Il s'est donc avéré indispensable d'élaborer des critères d'admission communs qui soient conformes aux règles établies par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). En effet, selon la CDIP l'accès à une école de culture générale qui permet l'obtention d'une maturité reconnue ne peut se faire que par la satisfaction d'une règle, qui peut consister en la réussite d'un examen d'admission ou dans la satisfaction de certains critères préétablis.

« *L'accesso ad una scuola MAR (Mittelschuleanerkenntnisreglement), la cui maturità è riconosciuta [dalla Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE)], non può essere [...] libero, ma deve seguire una regola, che può essere un esame di ammissione o una media scolastica* »¹⁰² (Peduzzi, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

¹⁰⁰ « *Dans le canton des Grisons, pour être admis à l'enseignement secondaire II, il a toujours fallu [...] passer un examen d'admission. Cet examen d'admission, qui se déroulait pour la plupart en allemand [...], était considéré très [difficile] à réussir* » (Peduzzi, 2019, 30 avril, traduit).

¹⁰¹ « *L'accès au lycée de Bellinzona, au contraire, [était] plus facile [...]. Celui qui avait une moyenne de 3.5 en italien pouvait quand même y accéder* » (Peduzzi, 2019, 30 avril, traduit).

¹⁰² « *L'accès à une école de type MAR (Mittelschuleanerkenntnisreglement), dont la maturité obtenue est reconnue [par la CDIP], ne peut être [...] libre, il doit suivre une règle, qui peut consister dans un examen d'entrée ou une moyenne scolaire* » (Peduzzi, 2019, 30 avril, traduit).

Afin de garantir une égalité de traitement à la fois par rapport aux étudiants du Tessin et par rapport aux autres étudiants grisons, une double réglementation a été établie dans la Moesa concernant l'accès aux écoles de culture générale. Pour les étudiants souhaitant poursuivre leurs études à l'école cantonale de Coire, l'obligation de réussir un examen d'entrée pendant leur 8^{ème} année scolaire est maintenue. Pour les étudiants souhaitant continuer leurs études au Tessin, l'accès aux écoles est subordonné à l'obtention d'une mention qui certifie les capacités de l'élève et qui est à demander par écrit au cours de la 9^{ème} année scolaire. L'attribution de ladite mention requiert la satisfaction de plusieurs critères définis dans les dispositions de l'inspection des écoles des Grisons italiens (voir annexe 3). En particulier, les élèves sont considérés aptes à l'obtention de la mention qui permet l'accès aux écoles de culture générale, à condition qu'ils aient une moyenne de 4.5 (ou plus) sur l'ensemble des matières déterminantes¹⁰³ ; qu'ils n'aient aucune note insuffisante ou qu'ils n'aient pas plus que deux notes de 4 dans les cinq premières matières déterminantes ; et qu'ils aient été jugés aptes à la fréquentation de ces écoles par le collège des enseignants de la Moesa, en fonction de leurs méthodes de travail et de leur personnalité.

« [Per ottenere la menzione I] *bisogna avere una media numerica [del 4.5], però conta tanto anche [la personalità e il metodo di studio dell'allievo], perché uno può anche avere una media del 4.7, però se non è ritenuto idoneo a continuare gli studi, la menzione I non gli viene data* »¹⁰⁴ (Losa, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

¹⁰³ Les huit matières considérées comme étant déterminantes pour l'obtention de la mention sont : l'italien, l'allemand, l'anglais, les mathématiques, la géométrie, l'histoire et l'éducation civique, la géographie et la biologie (voir annexe 3).

¹⁰⁴ « [Pour obtenir la mention de type I] *il faut avoir une moyenne numérique [de 4.5], mais ce qui compte est aussi [la personnalité et la méthode d'étude de l'élève], car on peut aussi avoir une moyenne de 4.7, mais si l'élève n'est pas considéré apte à continuer ses études, la mention I ne lui est pas attribuée* » (Losa, 2019, 30 avril, traduit).

Les dispositions de l'inspection définissent des règles similaires pour l'obtention de la mention II, qui permet d'accéder aux écoles professionnelles initiales à temps plein et à l'école préparatoire pour les professions du socio-sanitaire (SSPSS¹⁰⁵ au Tessin).

« *Prendendo la menzione II, gli allievi si dirigono verso altre scuole medie professionali, verso la SSPSS [...] o il Centro scolastico per le industrie artistiche, il CSIA* »¹⁰⁶ (Losa, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

La question touchant à la coordination des programmes scolaires concernait tant les écoles professionnelles initiales que les écoles de culture générale.

Au niveau de la formation professionnelle initiale à temps plein, le plus grand problème concernait les écoles disposant d'un quota maximal d'élèves qu'elles peuvent accueillir. Au Tessin, toutes les formations professionnelles initiales à temps plein impliquant la fréquentation du centre scolaire pour les industries artistiques (centro scolastico per le industrie artistiche, CSIA), de l'école préparatoire pour les professions sociales et sanitaires (SSPSS, scuola specializzata per le professioni sociali e sanitarie), des écoles des métiers (scuole d'arti e mestieri, SAM) et des écoles des métiers du commerce (scuole medie di commercio, SMC), ont une limite maximale d'étudiants admis par année académique, ce qui oblige les directions à élaborer un classement des inscrits, afin de sélectionner les plus méritants. Les critères de sélections peuvent varier en fonction de l'établissement et analyser les capacités pratiques ou artistiques de l'élève, voire les évaluations obtenues durant l'année scolaire précédente. Dans ce dernier cas, le problème concerne le classement des élèves grisons par rapport aux élèves tessinois, car les programmes d'étude ne sont pas coordonnés au niveau de la scolarité obligatoire. Aux Grisons, par exemple, les mathématiques et la géométrie constituent deux matières distinctes, tandis qu'au Tessin elles sont réunies. De plus, aux Grisons, l'allemand est enseigné comme première langue étrangère, alors que le Tessin favorise l'enseignement du français.

¹⁰⁵ La mention « Scuola Specializzata » dans les accords se réfère à cette école-ci, notamment l'école préparatoire pour les professions sociales et sanitaires, appelée *Scuola specializzata per le professioni sociali e sanitarie* en italien. La précision est faite pour éviter la confusion avec les écoles spécialisées.

¹⁰⁶ « *Obtenant la mention de type II ils vont vers d'autres écoles secondaires de niveau II, les écoles professionnelles, l'école préparatoire pour les professions du socio-sanitaire (SSPSS) [...] ou le centre scolaire pour les industries artistiques (CSIA)* » (Losa, 2019, 30 avril, traduit).

« *Per [le scuole a] tempo pieno, in particolare presso le SAM, o la SSPSS, c'è un numero massimo [di allievi ammessi] e ci sono le graduatorie [...] che possono essere differenti. Lo CSIA propone [...] un esame d'entrata anche attitudinale, per vedere se la persona ha delle doti artistiche. Nelle SMC si ragiona molto sulle medie. È un tema sul quale metteremo le mani nei prossimi anni* »¹⁰⁷ (Colombo, 2019, 29 avril, extrait d'entretien).

« *Questo certificato [o menzione], permette in teoria di accedere [alle scuole professionali ticinesi], però sempre sottostando alle loro normative e alle loro regole di accesso, perché se loro hanno bisogno 20 o 30 [allievi] e gliene arrivano 50, fanno una graduatoria, [come] fanno anche per gli [allievi] ticinesi* »¹⁰⁸ (Losa, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

En outre, les élèves de la Moesa fréquentant des écoles de culture générale au Tessin, pouvaient être confrontés à la fréquentation obligatoire de certains cours, dont le niveau de détail était trop élevé par rapport à leur préparation. Ceci ne concernait pas seulement le français, mais également les mathématiques et l'italien, matières où les étudiants grisons présentaient des lacunes par rapport à leurs collègues tessinois.

Par conséquent, avant de définir les contenus et la forme de l'accord intercantonal, il était indispensable de coordonner les contenus des plans d'études des écoles secondaires I de la Moesa et du Tessin, tout en respectant les directives grisonnes. En particulier, dans le système scolaire déjà plutôt diversifié des Grisons¹⁰⁹, deux classes pré-lycées

¹⁰⁷ « *Au niveau [des écoles à] temps plein, en particulier dans les écoles des métiers ou dans l'école préparatoire pour les professions du socio-sanitaire, il y a un nombre maximum [d'élèves admis] et les classements réalisés pour leur sélection [...] peuvent être différents. Le centre scolaire pour les industries artistiques fait [...] un examen d'entrée attitudinal, pour voir si la personne a des talents artistiques. Dans les écoles de commerce on pense beaucoup plus aux moyennes numériques. C'est un thème sur lequel nous nous pencherons au cours des prochaines années* » (Colombo, 2019, 29 avril, traduit).

¹⁰⁸ « *Ce certificat [ou mention], permet en théorie d'accéder [aux écoles professionnelles tessinoises], mais toujours sous réserve des conditions et de leurs règles d'accès, car s'ils peuvent accueillir 20 ou 30 [élèves] et ils ont 50 inscrits, ils font un classement [auquel] sont aussi soumis les [élèves] tessinois* » (Losa, 2019, 30 avril, traduit).

¹⁰⁹ Le système scolaire grison se structure en 6 ans d'école primaire et 3 ans d'école secondaire I. à la fin de la 6^{ème} année, les enseignants décident si inscrire l'élève à l'école secondaire du type d'orientation pratique (SAP) qui prépare les élèves à la formation professionnelle, ou à l'école secondaire qui prépare les élèves aux formations de type culture générale (SEC). En outre de ces deux orientations générales, au cours de la troisième et dernière année de l'école secondaire I, les élèves de la Moesa désirant continuer

ont été mises en place pour les élèves qui souhaitent poursuivre leurs études dans les lycées cantonaux de Coire ou de Bellinzona. La fréquentation de ce cursus n'est pas subordonnée à la réussite d'un examen ou à l'obtention d'une mention I, mais ne garantit pas non plus l'accès certain aux écoles secondaires du degré II. Cependant, elle permet aux élèves de se familiariser avec les programmes scolaires auxquels ils seront confrontés en première année de lycée. En effet, la classe pré-lycée Grisons prépare les élèves à la continuation des études dans le gymnase de Coire, notamment en fournissant une formation en allemand, tandis que le programme de la classe pré-lycée Tessin est coordonné avec la première année de lycée tessinoise et renforce l'enseignement des mathématiques, de l'italien, du français et d'autres matières.

« A livello di programma scolastico ci sono stati diversi coordinamenti. Per esempio il coordinamento all'interno delle materie [...] per vedere cosa mancava rispetto al Ticino [...]. È stato fatto un lavoro di dettaglio sui contenuti, ma anche sul rendimento degli allievi grigionesi prima di definire l'accordo »¹¹⁰ (Peduzzi, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

« Noi cerchiamo di prendere come riferimento quello che fanno [in Ticino]. Cerchiamo in 3^a [media, 9^o anno scolastico], di andare a coprire quei capitoli che non facciamo nel nostro programma, per esempio le funzioni, che [in Ticino] fanno. Allora inseriamo la lezione di matematica opzionale per la 3^a preliceale Ticino »¹¹¹ (Losa, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

Une fois les conditions d'admission des étudiants des Grisons et les questions relatives à la coordination des plans d'études réglées, le premier projet de convention, remontant à 1991, a pu être élaboré localement par les membres de la Commission de coordination

leurs études auprès du lycée de Coire ou de Bellinzona, peuvent fréquenter une des deux classes dites « pré-lycées » : la classe pré-lycée Grisons et la classe pré-lycée Tessin.

¹¹⁰ « Au niveau du programme scolaire, la coordination a été différente. Par exemple, la coordination au sein des matières enseignées [...] pour voir les faiblesses par rapport au Tessin [...]. Un travail détaillé a été effectué sur le contenu, mais aussi sur la performance des élèves grisons, avant de définir l'accord » (Peduzzi, 2019, 30 avril, traduit).

¹¹¹ « Nous essayons de prendre comme référence le programme qu'ils suivent [au Tessin]. Nous essayons en 3^{ème} [année des écoles secondaires I, durant la 9^{ème} année scolaire] de couvrir les chapitres que nous ne faisons pas dans notre programme, par exemple les fonctions, qui sont traitées [au Tessin]. On inclut donc un cours supplémentaire de mathématiques (facultatif) pour la 3^{ème} pré-lycée Tessin » (Losa, 2019, 30 avril, traduit).

pour les problèmes scolaires de la Moesa. La convention définitive (voir annexe 4) a ensuite été élaborée en commun par les Départements des deux cantons, puis ratifiée par le gouvernement du canton des Grisons et celui du canton du Tessin respectivement les 27 et 28 mai 1991. Celle-ci est nommée : « Convention sur la fréquentation des écoles de culture générale et de l'école technique du Tessin de la part d'élèves des écoles secondaires du Moesano ».

« Una volta pronta la convenzione a livello di redazione con il testo di Legge, è stata elaborata in Dipartimento con l'aiuto dell'ispettorato delle scuole del Grigioni italiano e con i giuristi del cantone [...]. In seguito è andata in votazione al Consiglio di Stato [a Coira] »¹¹² (Peduzzi, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

Contrairement à la réglementation financière de 1986, la convention de 1991 établit donc les critères d'admission des étudiants grisons dans les écoles du Tessin (voir art. 1 let. a, b et c de l'annexe 4), établit les charges pour leur fréquentation dans d'autres écoles secondaires que les écoles professionnelles (voir l'art. 3 de l'annexe 4) et encourage la coordination entre les directions des écoles secondaires I de la Moesa et des écoles secondaires du degré II du Tessin (voir l'art. 2 de l'annexe 4). Cette dernière est l'innovation la plus importante au niveau de la coopération intercantonale en matière de formation secondaire II, puisque les directions des établissements scolaires – en tant qu'intermédiaires des Départements cantonaux – sont invitées à collaborer en ce qui concerne l'élaboration des plans d'étude grâce à l'organisation de rencontres régulières.

« Ho contatti con il Direttore della scuola cantonale grigionese, per il coordinamento di quello che riguarda la classe preliceale grigionese »¹¹³ (Losa, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

¹¹² « Une fois la convention prête au niveau de la rédaction et avec le texte de la Loi, elle a été élaborée au sein du Département avec l'aide de l'inspecteur des écoles grison et des avocats du canton [...]. Ensuite elle fait l'objet d'un vote au Conseil d'État [à Coire] » (Peduzzi, 2019, 30 avril, traduit).

¹¹³ « J'ai des contacts avec le directeur de l'école cantonale grisonne pour la coordination de la classe pré-lycée grisonne » (Losa, 2019, 30 avril, traduit).

« *Collaboriamo molto bene da anni con la direzione del liceo e della scuola cantonale di commercio di Bellinzona* »¹¹⁴ (Peduzzi, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

Ceci pourrait donc constituer un exemple de partage de souveraineté législative tel que souhaité par Vanier (2010). En effet, d'une part le Tessin concède aux Grisons la liberté de définir les conditions d'accès aux écoles tessinoises et d'autre part les Grisons perdent une partie de leur souveraineté en coordonnant les programmes d'étude déjà au niveau secondaire I, augmentant les heures d'enseignement des mathématiques, du français et de l'italien.

« [La classe preliceale Ticino] *era l'unica [...] del Cantone dei Grigioni nella quale si impartivano 6 ore di francese la settimana per poter colmare le lacune rispetto al Ticino, dove il francese era invece già insegnato alle elementari* »¹¹⁵ (Peduzzi, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

1994 : accord sur la fréquentation des écoles du Tessin par des élèves du Moesano

La convention de 1991 est provisoirement résiliée par le Tessin au début de l'année académique 1993/1994, afin de permettre la mise à jour des contributions, qui étaient encore fixées sur les valeurs de 1980. Une nouvelle convention est donc élaborée en 1994 (voir annexe 5). En plus d'ajuster les frais au coût de la vie, le nouvel accord comporte un certain nombre d'éléments qui étaient absents de l'accord de 1991.

Au Tessin, la compétence décisionnelle pour ratifier des accords intercantonaux passe du Gouvernement au Grand Conseil. Au niveau pratique, ceci ne change rien, puisque dans un cas c'est l'exécutif qui décide, dans l'autre c'est le législatif. Cependant, cette compétence décisionnelle différente est très utile pour analyser l'évolution de l'accord, car les messages gouvernementaux à destination du Parlement (c'est-à-dire les textes explicatifs élaborés par les Départements qui expliquent aux membres Grand Conseil

¹¹⁴ « *Nous collaborons très bien depuis des années avec la direction du lycée et de l'école cantonale de commerce de Bellinzona* » (Peduzzi, 2019, 30 avril, traduit).

¹¹⁵ « [La classe pré-lycée Tessin] *était la seule [...] classe du canton des Grisons où l'on donnait 6 heures de français par semaine pour combler les lacunes par rapport au Tessin, où le français était déjà enseigné à l'école primaire* » (Peduzzi, 2019, 30 avril, traduit).

les implications et l'importance des objets en votation), nous permettent de disposer de documents officiels rédigés dans un langage moins sectoriel en plus qu'accessibles en libre accès sur le site du Parlement, contrairement aux documents du Gouvernement, qui souvent ne sont pas accessibles au public.

« Fino al 1993 era il Consiglio di Stato che in Ticino approvava le convenzioni [...]. Nel 1994 il Ticino ha portato la sottoscrizione di accordi intercantionali a livello di Parlamento [...]. Da allora siamo [...] in una situazione dove il Ticino è obbligato ad andare in Gran Consiglio [...], nei Grigioni invece lo fa il Consiglio di Stato, quindi ci sono due competenze diverse [...]. Per il Ticino questa procedura comporta l'elaborazione [da parte degli uffici cantonali competenti] di un messaggio che va in Gran Consiglio, che [lo] valuta, formula un preavviso (che sono i rapporti del Gran Consiglio) e poi [...] vota sì o no. C'è un passaggio in più. Non è stato di ostacolo alla sottoscrizione delle convenzioni »¹¹⁶ (Erba, 2019, 26 avril, extrait d'entretien).

Au chapitre 3.2 du message explicatif de 1994 (voir annexe 6) sont exposés les contenus introduits par le nouvel accord. En particulier, nous assistons à une extension des possibilités des fréquentations aux écoles post-obligatoires, avec quelques exceptions mentionnées dans l'accord (voir art. 1 al. 4 de l'accord de 1994, annexe 5). La non-discrimination à l'égard des étudiants grisons est également explicitée dans l'accord de 1994, leur fréquentation des écoles tessinoises étant toujours garantie selon les frais fixés, même si cela nécessite de la création d'une classe supplémentaire, engendrant des coûts additionnels (voir annexe 6, page 5). D'autre part, la fréquentation des écoles du Tessin de la part d'élèves de la Moesa ne génère souvent pas de coûts supplémentaires, car leur nombre est relativement limité.

¹¹⁶ « Jusqu'en 1993, c'était le Conseil d'État qui approuvait les accords au Tessin [...]. En 1994, au Tessin, la compétence en matière de signature d'accords intercantonaux a été cédée au Parlement [...]. Depuis lors, on est [...] dans une situation où le Tessin est obligé de passer par le Grand Conseil [...], tandis qu'au Grison la compétence est restée au Conseil d'État, de sorte qu'il existe deux compétences différentes en la matière [...]. Pour le Tessin, cette procédure implique l'élaboration d'un message [de la part des bureaux cantonaux compétents] qui est soumis au Grand Conseil, qui [l'évalue] et formule un préavis (ce sont les rapports du Grand Conseil) et qui ensuite [...] vote sur le sujet. Il y a une étape supplémentaire, mais ce n'a jamais été un obstacle à la signature des conventions » (Erba, 2019, 26 avril, traduit).

« *Non creavamo una classe apposta per i grigionesi che arrivavano. Uno si aggiungeva ai 20 ticinesi e la classe aveva poi 21 allievi. Non ci costava di più, perché la classe era già organizzata per 20 allievi. Il senso era quello, però in seguito abbiamo adeguato le cifre, che sembrano ragionevoli* »¹¹⁷ (Erba, 2019, 26 avril, extrait d'entretien).

« *È raro che gli studenti che vengono da fuori Cantone generino la costituzione di classi supplementari* »¹¹⁸ (Colombo, 2019, 29 avril, extrait d'entretien).

Le champ d'application de cet accord est également étendu à deux autres domaines. La fréquentation de l'école primaire de Lumino et de l'école secondaire de Castione de la part des élèves de Monticello – un hameau de la commune de San Vittore – est également réglemée, de même que la fréquentation des écoles spécialisées du Tessin de la part des élèves du Moesano.

« *Siamo riusciti – cosa rarissima con una Convenzione di questo tipo – ad inserire Monticello, che è una frazione di San Vittore. I ragazzi di questa frazione andavano alle elementari in Ticino e San Vittore pagava la scolarità obbligatoria. Poi arrivati in età di scuola media avrebbero dovuto frequentare la scuola di Roveredo, ma il sistema scolastico era differente, come pure dovevano separarsi dai compagni. Quindi c'è stata l'istanza per poter frequentare le scuole medie di Castione. Una piccola frazione entra quindi nel testo di un accordo intercantonale* »¹¹⁹ (Erba, 2019, 26 avril, extrait d'entretien).

¹¹⁷ « *On ne créait pas de nouvelles classes pour les élèves grisons. Un élève rejoignait les 20 tessinois et on formait une classe de 21 élèves. Cela n'engendrait pas de coûts supplémentaires, car la classe était déjà organisée pour 20 élèves. Celui-ci était le but initial, mais nous avons ensuite ajusté les taxes, ce qui me semblent raisonnable* » (Erba, 2019, 26 avril, traduit).

¹¹⁸ « *Il est rare que les étudiants extra-cantonaux impliquent la création de classes supplémentaires* » (Colombo, 2019, 29 avril, traduit).

¹¹⁹ « *On a réussi - ce qui est très rare avec une Convention de ce type - à insérer Monticello, qui est un hameau de San Vittore. Les enfants de ce hameau fréquentaient l'école primaire au Tessin, et San Vittore payait pour leur scolarité. Puis, l'âge de l'école secondaire de niveau I atteint, ils auraient dû fréquenter l'école secondaire de niveau I de Roveredo, mais outre un système scolaire différent, ils auraient dû se séparer de leurs camarades. Il y a donc eu la demande pour les inscrire dans les écoles secondaires de*

« *Anche la frequenza delle scuole speciali è un problema. Perché se a San Vittore c'è un bambino con un grosso handicap, dove va [a scuola]? Dovrebbe andare a Coira, ma non per forza sa il tedesco. Abbiamo regolato anche questo aspetto* »¹²⁰ (Erba, 2019, 26 avril, extrait d'entretien).

1997 : mise à jour de l'accord de 1994

En 1997, une petite modification a été apportée à l'art. 1 al. 1 de l'accord de 1994, explicitant la différence entre les deux types de mention (I et II) et donc entre les deux critères d'accès entre les écoles de culture générale et l'école de préparation pour les professions du socio-sanitaire (SSPSS). Par la suite, aucune autre modification ne s'est rendue nécessaire jusqu'en 2002. L'accord de 1994 est donc resté en vigueur jusque-là.

2002 : accord sur la fréquentation des écoles du Tessin par des élèves du Moesano

Les modifications à apporter en 2002 étaient plus importantes, justifiant l'élaboration du nouvel accord, qui reprend toutefois une bonne partie de la forme et du fond de celui de 1994, nommé : « *Accord sur la fréquentation des écoles moyennes supérieures et des écoles professionnelles de base et spécialisées supérieures du Tessin de la part des élèves des Grisons italiens* » (RSTI 405.200, traduit). Concrètement, tous les articles ont été révisés sur le plan terminologique, afin de les adapter à la nouvelle terminologie introduite par la nouvelle Loi cantonale du canton du Tessin du 2 octobre 1996 sur les écoles professionnelles¹²¹ (RSTI 415.100). Les frais de la formation ont également été revus à la hausse. En outre, dans la version de 2002, le champ d'application de l'accord a été étendu à toutes les écoles professionnelles initiales et supérieures, éliminant les clauses de 1994. A partir de ce moment-là, les élèves grisons sont donc définitivement traités sur un pied d'égalité avec leurs collègues tessinois concernant l'accès aux écoles post-obligatoires du Tessin.

Castione. Un petit hameau est donc mentionné dans le texte d'un accord intercantonal » (Erba, 2019, 26 avril, traduit).

¹²⁰ « *La fréquentation des écoles spécialisées est également un problème, car s'il y a un enfant avec un gros handicap à San Vittore, où va-t-il [à l'école] ? Il devrait aller à Coire, mais il ne connaît pas forcément l'allemand. Nous avons donc également réglementé cet aspect* » (Erba, 2019, 26 avril, traduit).

¹²¹ Legge cantonale ticinese del 2 ottobre 1996 sulle scuole professionali (RSTI 415.100).

Dans cet accord sont aussi mentionnés les accords intercantonaux existant, concernant la fréquentation d'autres instituts de formation supérieure tessinois, dont les universités, les écoles supérieures spécialisées et les hautes écoles spécialisées.

2007 : accord sur la fréquentation des écoles du Tessin par des élèves des Grisons italiens

En 2007 l'accord a nouvellement été révisé, maintenant le même nom de référence et le même numéro de récolte systématique (RSTI 405.200), selon une procédure quasi semblable à celle de 2002 : l'accord en vigueur a été repris dans sa quasi-totalité, les nouveaux éléments y ont été ajoutés. En particulier la terminologie utilisée dans le secteur scolaire a été mise à jour, surtout en ce qui concerne les écoles professionnelles. De plus, le champ d'application de l'accord a encore été élargi, notamment au niveau de formation professionnelle.

« Le modifiche alle convenzioni toccano due o tre aspetti. Uno è l'aspetto finanziario perché i costi aumentano [...]. Quindi c'è un adeguamento del tariffario. Poi c'è l'aspetto del cambiamento dell'offerta scolastica nel Cantone Ticino, che si amplia. Soprattutto nel settore professionale, con l'istituzione di nuovi corsi, con il cambiamento terminologico delle scuole, si aprono anche percorsi nuovi come le scuole per tecnici e quant'altro, quindi il panorama è molto più ampio e variato »¹²² (Erba, 2019, 26 avril, extrait d'entretien).

En second lieu, les contributions que les Grisons sont tenus de verser pour les élèves de la Moesa ont également été mises à jour en faisant référence aux frais prévus pour la scolarisation d'élèves extra-cantonaux dans les autres accords intercantonaux au sujet de la scolarisation. Une adéquation des prix a également été nécessaire pour les écoles spécialisées, où les coûts par élève en charge du canton ont augmentés de CHF 5'500 en 2002 à CHF 44'000 en 2007. Cet important incrément est dû à la réforme de 2004 de la

¹²² « Les amendements aux Conventions portent sur deux ou trois aspects. L'un est l'aspect financier parce que les coûts augmentent [...]. Il y a donc un ajustement des charges. Puis il y a l'aspect du changement de l'offre scolaire au Tessin, qui est en expansion. Surtout dans le secteur professionnel, avec la mise en place de nouveaux cours, avec l'évolution de la terminologie des écoles, de nouvelles voies s'ouvrent également, comme les écoles de techniciens, etc., de sorte que le panorama est beaucoup plus large et varié » (Erba, 2019, 26 avril, traduit).

RPT, la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. En effet, par l'introduction de cette réforme, la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a été entièrement revue, de même que les contributions fédérales octroyées. Concernant les contributions à la formation spécialisée, suite à la réforme de la RPT celles-ci ont été réduites de CHF 11.5 millions à CHF 2.5 millions, alors que les dépenses annuelles sont toujours constantes autour des CHF 17.9 millions (Grand Conseil du Tessin, 2008, 21 avril). Troisièmement, la coordination au niveau des programmes d'études dans les régions linguistiques a été rendue plus explicite dans un article consacré de l'accord de 2007, conformément à ce qui était prévu par l'accord intercantonal HarmoS. En effet, l'art. 8 (voir annexe 6) prévoyait l'harmonisation des programmes scolaires, ainsi que la coordination pédagogique, pour la Suisse italophone. Néanmoins, cet accord a été rejeté par les Grisons en votation populaire en novembre 2008 et l'art. 8 susmentionné a donc été supprimé dans la version définitive de l'accord.

« Dato che a livello svizzero si stava per attuare l'accordo HarmoS, si trova nella convenzione del 2007 il primo accenno che Ticino e Grigioni collaborano nell'attuazione di questo concordato [...], ovviamente pensando all'area italoфона, perché questo accordo intercantonale HarmoS prevede che ogni regione linguistica abbia i propri programmi scolastici »¹²³ (Erba, 2019, 26 avril, extrait d'entretien).

« Però il Grigioni ha votato contro l'accordo HarmoS e quindi [...] questa auspicata collaborazione non c'è stata »¹²⁴ (Erba, 2019, 26 avril, extrait d'entretien).

Ensuite, contrairement à l'accord de 2002, qui ne réglementait que la fréquentation pour les étudiants de la Moesa, le nouvel accord s'applique également aux étudiants des autres vallées grisonnes de langue italienne, permettant de régler les cas non prévus par

¹²³ « Comme l'accord HarmoS était sur le point d'être mis en œuvre au niveau suisse, la convention de 2007 mentionne pour la première fois la collaboration entre Tessin et Grisons dans la mise en œuvre de cet accord HarmoS, évidemment en faisant référence à la région de langue italienne, car cet accord intercantonal HarmoS prévoit que chaque région linguistique ait ses propres programmes scolaires » (Erba, 2019, 26 avril, traduit).

¹²⁴ « Cependant, les Grisons ont voté contre l'accord HarmoS et, par conséquent, [...] cette collaboration tant souhaitée n'a pas eu lieu » (Erba, 2019, 26 avril, traduit).

les accords précédents d'élèves du val Poschiavo ou de la Bregaglia qui fréquentent des écoles du Tessin.

« [La convention] è nata come Ticino-Moesano, poi è diventata Ticino-Grigioni italiano. Io ho avuto, quando ero responsabile delle scuole, una famiglia di Poschiavo che ha mandato il proprio figlio al liceo di Mendrisio [...]. Non so perché lo hanno mandato proprio lì, però in questo caso ha potuto essere applicata questa convenzione. Quindi non è esclusivamente legata alla Mesolcina, ma abbraccia o può abbracciare anche la Bregaglia [e Poschiavo] »¹²⁵ (Erba, 2019, 26 avril, extrait d'entretien).

« Ero già ispettore scolastico per il Grigioni italiano, quando nella riunione della Commissione speciale per il coordinamento dei problemi del Moesano del 2007 o del 2008 ho proposto che quell'accordo venisse esteso anche a Poschiavo o alla Bregaglia, così che venissero regolamentati anche quei casi »¹²⁶ (Peduzzi, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

En plus qu'être plus démocratique à l'égard des autres vallées italophones des Grisons, puisque le nouvel accord ne fait plus la distinction entre la Moesa et le reste des Grisons italiens, son extension aux autres régions italophones des Grisons permet de renforcer la coopération intercantonale en ce qui concerne la scolarisation et démontre de la grande flexibilité de ces accords, adaptables au fil du temps en fonction des besoins.

2009 : mise à jour de l'accord de 2007

L'approbation de l'accord de 2007 de la part du Grand Conseil du Tessin est faite sous réserve (voir l'art. 2 de l'annexe 7). En effet, dans un délai d'un an, il est demandé au Gouvernement de revoir les coûts à la charge du canton des Grisons mentionnées dans

¹²⁵ « [La convention] est née en s'adressant aux rapports Tessin-Moesano, puis elle est devenue Tessin-Grisons italiens. Quand j'étais responsable des écoles, j'avais une famille de Poschiavo qui a envoyé son fils au lycée de Mendrisio [...]. Je ne sais pas pourquoi ils l'ont envoyé là-bas, mais dans ce cas-ci, cette convention a pu être appliquée. Elle n'est donc pas exclusivement destinée à la Moesa, mais elle embrasse ou peut embrasser la Bregaglia [et Poschiavo] également » (Erba, 2019, 26 avril, traduit).

¹²⁶ « J'étais déjà inspecteur des écoles des Grisons italiens lorsque, lors de la réunion de la Commission spéciale pour la coordination des problèmes scolaires du Moesano de 2007 ou de 2008, j'ai proposé que 'l'accord soit étendu à Poschiavo ou à Bregaglia, de sorte que ces cas soient également réglementés » (Peduzzi, 2019, 30 avril, traduit).

l'accord, jugés trop bas par rapport aux coûts en vigueur dans les cantons romands, où les coûts sont de CHF 17'480 pour la fréquence du lycée et de l'école spécialisée pour les professions sociales et sanitaires. Les contributions au bénéfice du Tessin ont ainsi été redéfinies, passant de CHF 3'500 pour la SSPSS et de CHF 5'800 pour le lycée et l'école cantonale de commerce (SCC) à CHF 13'500 pour chacune des deux écoles, ce qui aligne les prix aux contributions prévues par l'accord intercantonal sur les écoles professionnelles. Le Conseil d'État tessinois a retenu ce montant, plus bas par rapport à celui en vigueur dans les cantons romands, notamment « *compte tenu des bons rapports de collaboration qui existent entre les deux cantons* » (voir annexe 7, p.1, traduit).

2016 : deuxième mise à jour de l'accord de 2007

L'accord n'a plus subi de modifications consistantes depuis 2007. La mise à jour la plus récente (voir annexe 8) a été demandée par le Grand Conseil tessinois en 2016, à la suite de la modification du Règlement du 19 mai 1992 de la Loi sur l'école¹²⁷ (RSTI 400.110), adoptée en 2014, qui a augmenté les charges à CHF 15'000 par an pour les étudiants extra-cantonaux des écoles de culture générale. De la même manière, les frais pour la scolarité obligatoire des élèves de Monticello, qui n'avaient pas encore subi de variation, sont passés de CHF 4'600 en 2015 à CHF 7'500. Ce faisant, le Tessin voulait s'aligner aux frais en vigueur ailleurs pour la scolarisation des étudiants extra-cantonaux dans des établissements du même ordre et du même niveau.

Synthèse sur la scolarité post-obligatoire

Dans le milieu scolaire, entre la Moesa et le Tessin il n'y a pas toujours eu de véritable interterritorialité telle que définie par Vanier (2010), car la réglementation de 1986, ne prévoyait qu'une redistribution financière. Elle n'impliquait donc aucune collaboration en matière de formation, malgré une définition communément partagée des charges. L'interterritorialité s'est donc vraisemblablement développée à la suite de l'élaboration du premier accord intercantonal de 1991, qui, outre que définir les contributions pour une plus large variété d'écoles post-obligatoires, introduit un cadre législatif commun qui fixe les conditions d'accès aux écoles et les formes de collaboration intercantonale à

¹²⁷ Regolamento del 19 maggio 1992 della Legge cantonale ticinese della scuola (RSTI 400.110).

promouvoir. D'autre part, pour être véritablement interterritoriale, la gestion publique doit être adaptable, c'est-à-dire qu'elle doit être élaborée en fonction du contexte et du problème à résoudre (Kübler, 2005 ; Ruegg, 2017a, 2017b). En outre, « *le pilotage politique [ne] doit [pas] nécessairement émaner d'une institution territoriale* », (Kübler, 2005, p. 32) à un niveau territorial préétabli, mais peut émerger spontanément à partir d'une variété d'acteurs public ou privés, à partir de besoins concrets (Kübler, 2005). De plus, afin de dépasser les limites des territoires et leurs décalages, la collaboration entre autorités et le partage des souverainetés sont considérés indispensables (Vanier, 2010). La collaboration entre le canton du Tessin et les Grisons pour régler la situation de la scolarité post-obligatoire de la Moesa peut donc être considérée comme étant un authentique exemple d'interterritorialité (Kübler, 2005 ; Ruegg, 2017a, 2017b ; Vanier, 2010). En effet, la collaboration interinstitutionnelle n'a pas seulement été encouragée par le haut, mais également (et surtout) par le bas. Au-delà de la réglementation des contributions pour les écoles professionnelles de 1986 promue par le Gouvernement du Tessin, les autres initiatives de collaboration dans ce domaine sont venues par le bas, à partir d'initiatives locales de l'organisation régionale du Moesano (ORMO) ou de la direction des écoles secondaires I de la Moesa. De plus, le périmètre auquel s'applique l'accord a été modifié au fil des ans, démontrant une grande flexibilité de cette modalité de gestion publique. En effet, ayant été étendu de la Moesa à la totalité des Grisons de langue italienne, ces accords se démontrent assez aisément adaptables. Le contenu de la convention a également été adapté au fil du temps, pour élargir les écoles auxquelles il s'applique et pour élargir les formes de collaboration intercantonale. En fonction des besoins concrets et spécifiques, la portée de l'accord a donc été progressivement élargie. Pour la scolarité post-obligatoire, le changement le plus consistant a eu lieu entre 1986 et 1991, où la réglementation a été élargie aux écoles de culture générale, mais d'autres mises à jour ont également été faites régulièrement. Par exemple, l'accord de 1991 ne s'appliquait qu'à certaines écoles professionnelles initiales, contrairement à l'accord le plus récent, qui s'applique à toutes les écoles professionnelles (initiales et supérieures). L'extension du champ d'application de l'accord concerne également d'autres écoles non prévues initialement, dont l'école spécialisée et les écoles de la scolarité obligatoire pour les élèves de Monticello. D'autre part, les questions traitées par cet accord se sont élargies au fil des années à d'autres questions que la fréquentation des écoles

tessinoises. En 1991, l'accord introduisait l'équivalence du titre d'enseignant obtenu aux Grisons pour l'accès à l'enseignement dans les écoles tessinoises, ainsi que des réunions régulières entre les enseignants des deux cantons. En 1994, des principes de coopération ont été introduits. En 2002, des réunions régulières entre directeurs d'école ont aussi été prévues, de même que l'accès à la documentation et aux cours de perfectionnement au Tessin pour les enseignants grisons. En 2007 un article sur la coopération dans la mise en œuvre de l'accord intercantonal HarmoS a été introduit, puis effacé par la suite du rejet de l'accord par les Grisons. Les contributions versées au Tessin de la part des Grisons ont également été ajustées à chaque révision de la convention, mais en particulier en 2009, où la forte augmentation a été dictée surtout par l'écart excessif entre les contributions versées par les Grisons et le coût réel par élève auquel le Tessin était confronté.

L'évolution des champs d'application de cet accord démontre la volonté du Tessin de satisfaire les besoins concrets de la Moesa au niveau de formation, mais aussi en ce qui concerne le perfectionnement des enseignants grisons et la collaboration intercantonale en matière de formation plus en général. Une pratique par des accords juridiques peut donc être extrêmement flexible, et permet une gestion adaptable au cas par cas, mais également en fonction des besoins sur le même sujet. En effet, ces accords peuvent être réélaborés en fonction des nécessités, les étendant à de nouveaux périmètres ou en y ajoutant d'autres domaines d'application. Néanmoins, le point de départ de ces accords reste toujours la nécessité concrète de la population locale, qui manifeste des besoins.

« Un “fil rouge” di questi accordi è l'interesse della persona in formazione e del mondo del lavoro che la accoglie. C'è la volontà di aprire il più possibile la frequenza delle nostre scuole ticinesi con uno spirito di collaborazione intercantonale, che non è fatto per chiudere, ma per offrire possibilità ai nostri giovani »¹²⁸ (Colombo, 2019, 29 avril, extrait d'entretien)

¹²⁸ « Le fil conducteur de ces accords sur la formation est l'intérêt de la personne en formation et celui du monde du travail qui l'accueille. Il y a la volonté d'ouvrir autant que possible la fréquentation de nos écoles au Tessin dans un esprit de collaboration intercantonale, ce qui n'est pas fait pour fermer, mais pour offrir des opportunités à nos jeunes » (Colombo, 2019, 29 avril, traduit).

*« Tutte queste questioni intercantionali [...], partono sempre da iniziative personali, perché i centri decisionali sono lontani dal problema concreto e possono decidere solo al momento in cui il problema concreto è arrivato a una certa maturità tecnica in modo che si possa sviluppare il testo legale »*¹²⁹ (Peduzzi, 2019, 30 avril, extrait d'entretien).

En conclusion, cet accord n'est pas seulement un document qui régit la fréquentation des écoles du Tessin de la part d'élèves des vallées des Grisons italiens, car il prévoit également d'autres formes de collaboration dans le domaine scolaire plus en général entre les deux cantons.

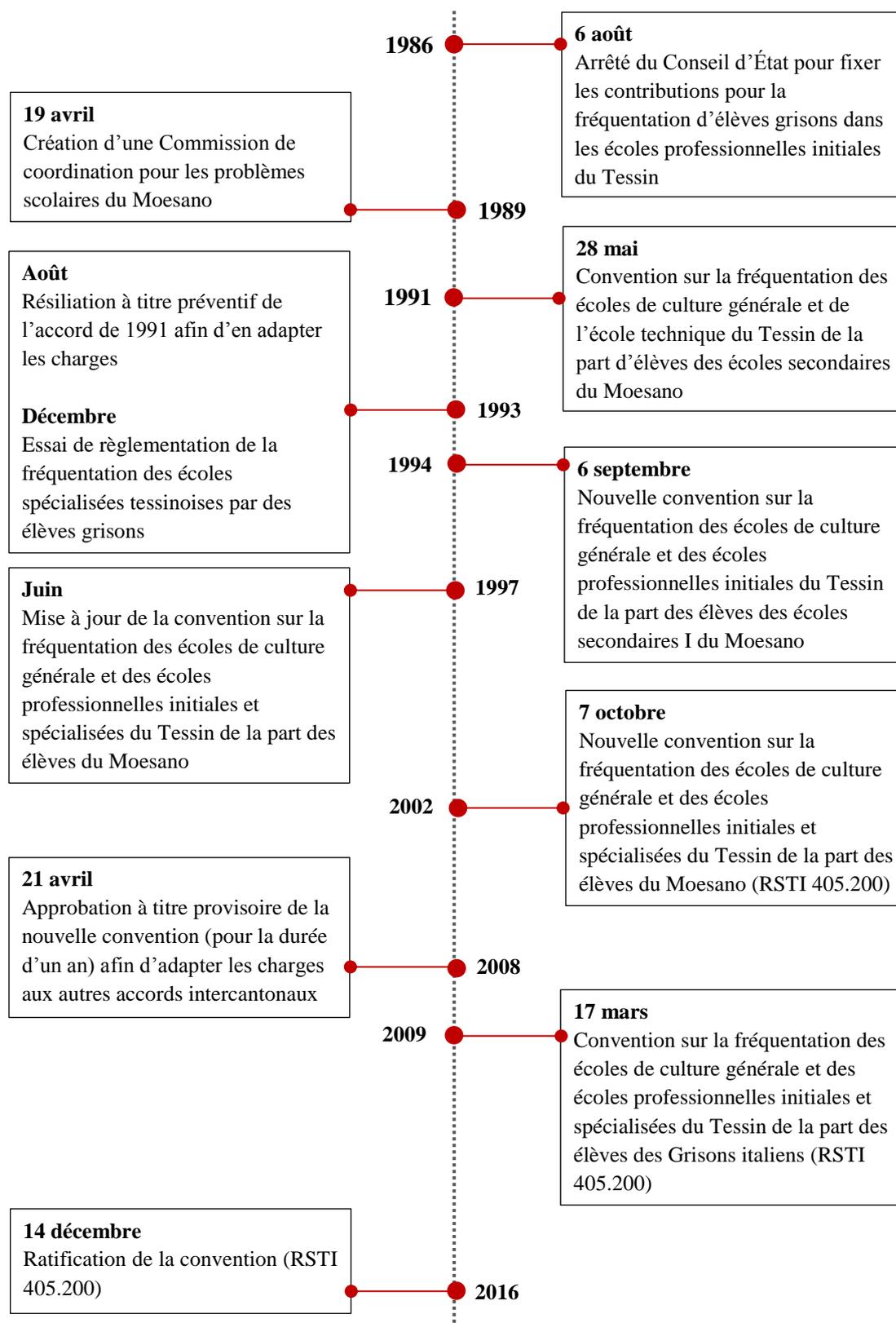
*« Anche se impropriamente si chiama convenzione “sulla frequenza delle scuole medie superiori e professionali da parte di allievi grigionitaliani”, essa comprende anche altri aspetti di collaborazione tra i due Cantoni in ambito scolastico »*¹³⁰ (Erba, 2019, 26 avril, extrait d'entretien).

L'évolution du champ d'application de cet accord au cours des années, démontre de sa flexibilité pour la gestion publique, qui lui permet d'évoluer en fonction des besoins du moment. L'historique qui suit, reportant les moments principaux de l'évolution de l'accord, démontre bien de sa forte adaptabilité, pouvant donc le classer de « pratique intercantonale » au sens de Vanier (2010) et constituer une forme de gestion alternative telle que souhaitée par le nouveau régionalisme proposé par Kübler (2003, 2004, 2005).

¹²⁹ « Toutes ces questions intercantionales [...] partent toujours d'initiatives personnelles, parce que les centres décisionnels sont loin du problème concret et ne peuvent décider que lorsque le problème concret a atteint une maturité technique suffisante pour que le texte juridique puisse être développé » (Peduzzi, 2019, 30 avril, traduit).

¹³⁰ « Même si elle est improprement appelée convention “sur la fréquentation des écoles secondaires et professionnelles de la part d'élèves des Grisons italiens”, elle inclut également d'autres aspects de la coopération entre les deux cantons dans le domaine de l'éducation » (Erba, 2019, 26 avril, traduit).

Illustration 4 : Chronologie de l'accord sur les écoles post-obligatoires.



5.3.2.2. *La gestion des déchets*

En Suisse, la gestion des déchets est règlementée par la Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01), ainsi que par l'Ordonnance fédérale du 4 décembre 2015 sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED ; RS 814.600). Aux termes de l'art. 4 de l'OLED (RS 814.600), les cantons sont tenus d'établir un plan de gestion des déchets (PGD, PGR en italien) pour leur territoire, consultant les cantons voisins et, le cas échéant, définissant des régions de collaboration et de coopération intercantionales. Une planification telle qu'envisagée par l'art. 4 de l'OLED, n'a pas été mise en place entre les Grisons et le Tessin pour la Moesa, mais les collaborations intercantionales sont citées dans les PGD respectifs. De plus, au niveau de la planification de la gestion des déchets, le Tessin inclut également la Moesa.

*« A livello di pianificazione, il Grigioni ingloba il Moesano al Ticino per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti »*¹³¹ (Zanardi, 2019, 9 mai, extrait d'entretien).

*« Il PGR 2019-2023 elaborato dal Cantone Ticino e il PGR del Canton Grigioni [non ancora adottato], citano la collaborazione fra i due Cantoni »*¹³² (Gandolfi, 2019, 3 mai, extrait d'entretien).

*« Vista la buona capacità di collaborazione [tra] ACR [e] CRER e il territorio abbastanza limitato della Mesolcina, non si è ritenuto necessario formalizzare tutto tramite una pianificazione sovra-cantonale »*¹³³ (Gandolfi, 2019, 3 mai, extrait d'entretien).

Une planification intercantonale n'était pas nécessaire dans le cas de la Moesa, car des accords juridiques réglaient déjà les collaborations en matière de déchets. Ceci favorise la coordination des législations cantonales en matière de collecte de déchets solides

¹³¹ « Au niveau de la planification, les Grisons rattachent la Moesa au Tessin en ce qui concerne la gestion et l'élimination des déchets » (Zanardi, 2019, 9 mai, traduit).

¹³² « Le PGD 2019-2023 établi par le canton du Tessin et le PGD du canton des Grisons [pas encore adopté], mentionnent la collaboration entre les deux cantons » (Gandolfi, 2019, 3 mai, traduit).

¹³³ « Étant donné la bonne capacité de collaboration [entre] ACR [et] CRER et le territoire assez limité de la Moesa, il n'a pas été jugé nécessaire de formaliser le tout par une planification supra-cantonale » (Gandolfi, 2019, 3 mai, traduit).

urbains (DSU, RSU en italien) et d'autres déchets ménagers, grâce à l'introduction d'une législation commune.

Aux Grisons, aux termes de l'art. 35 de la Loi cantonale du 2 décembre 2001 d'introduction à la Loi fédérale sur la protection de l'environnement¹³⁴ (LcPAmb ; RSGR 820.100), la récolte et le transport des déchets aux usines de traitement, la construction et l'exploitation de ces installations de traitement, ainsi que l'installation des stations de collecte pour de faibles quantités de déchets spéciaux ménagers et industriels, sont des tâches qui reviennent aux communes. La CRER, Corporation de communes du Moesano pour la récolte et l'élimination des déchets, a été fondée en 1974 pour rationaliser les efforts des communes en matière de gestion des déchets et réaliser ainsi des économies d'échelle. La CRER est un organe quasi-unique en Suisse, étant l'une des rares corporations de communes qui s'occupe de la gestion de tous les types déchets.

« Conformemente all'art. 31b della LPAmb¹³⁵ [RS 814.01] i rifiuti urbani, quelli provenienti dalla manutenzione pubblica delle strade e dagli impianti pubblici di depurazione delle acque di scarico, nonché i rifiuti il cui detentore non è identificabile o è insolvente, sono smaltiti dai Cantoni. Nei Grigioni, questo compito è conferito ai Comuni che a loro volta si organizzano costituendo associazioni/consorzi per lo smaltimento dei rifiuti »¹³⁶ (Rampa, 2019, 2 mai, extrait d'entretien).

« La CRER è interessante perché è una delle poche corporazioni svizzere che si occupa di tutto ciò che concerne la raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani combustibili, rifiuti urbani recuperabili, ad eccezione di rifiuti adatti al compostaggio provenienti da cucine e giardini e rifiuti ingombranti.

¹³⁴ Legge [del Canton Grigioni] del 02.12.2001 d'introduzione alla Legge federale sulla protezione dell'ambiente (Legge cantonale sulla protezione dell'ambiente, LcPAmb ; RSGR 820.100).

¹³⁵ Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPamb ; RS 814.01). En français Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01).

¹³⁶ « Conformément à l'art. 31b de la LPE [RS 814.01, voir note précédente], les déchets provenant de l'entretien des routes et des stations d'épuration publiques, ainsi que les déchets dont le détenteur ne peut être identifié ou est insolvable, sont éliminés par les cantons. Aux Grisons, cette tâche est confiée aux communes, qui s'organisent à leur tour en constituant des associations/consortiums pour l'élimination des déchets » (Rampa, 2019, 2 mai, traduit).

Organizzando, in accordo con i comuni, le piazze o punti di raccolta fissi e mobili. I comuni ticinesi, invece, si occupano solo della raccolta comunale degli RSU »¹³⁷ (Zanardi, 2019, 9 mai, extrait d'entretien).

Organisée selon le droit public, la CRER est devenue opérationnelle en 1975, à la suite de la souscription de son statut par les communes de la région et par le Gouvernement grison. À partir de ce moment-là, elle est donc chargée de la gestion des déchets de la Moesa depuis leur collecte jusqu'à leur destination finale.

Au Tessin, selon la Loi cantonale du 24 mars 2004 d'application de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement¹³⁸ (LcALPAmb ; RSTI 831.100), les communes sont chargées de l'organisation de la récolte des déchets recyclables et des DSU (art. 17 LcALPAmb). Les autres questions relatives à la gestion des déchets sont de compétence de l'Entreprise cantonale tessinoise pour les déchets (l'Azienda cantonale dei rifiuti, ACR), qui a été créée le 24 mars 2004 à la suite de l'adoption de la Loi cantonale tessinoise sur l'ACR¹³⁹ (LcACR ; RSTI 832.100). Elle est une structure de droit public qui, aux termes de l'art. 2 LcACR (RSTI 832.100), s'occupe de l'élimination des DSU du canton et – le cas échéant – des zones limitrophes, de la construction et l'exploitation des installations nécessaires à cet effet en respectant les critères d'efficacité économique et environnementale, ainsi que de soutenir les communes dans l'accomplissement de leurs tâches.

Il existe deux accords entre l'ACR et la CRER, notamment :

- Accord de 2009 entre la CRER et l'ACR pour l'élimination des déchets combustibles et non-recyclables produits sur le territoire d'activité de la CRER auprès de l'usine d'incinération des ordures ménagères (UIOM) de Giubiasco (TI) ;

¹³⁷ « La CRER est intéressante parce qu'il s'agit de l'une des rares corporations de communes suisses qui s'occupe de tout ce qui concerne la collecte et l'élimination des déchets urbains combustibles, des déchets communaux valorisables, à l'exception du compostage, des déchets de cuisine et de jardin, ainsi que des déchets volumineux. Elle s'occupe également d'organiser, en accord avec les communes, des points ou des places de collecte fixes et mobiles. Les communes tessinoises, quant à elles, ne s'occupent que de la collecte municipale des DSU » (Zanardi, 2019, 9 mai, traduit).

¹³⁸ Legge cantonale ticinese del 24 marzo 2004 di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente (LcALPAmb ; RSTI 831.100).

¹³⁹ Legge cantonale ticinese del 24 marzo 2004 concernente l'istituzione dell'azienda cantonale dei rifiuti (LcACR ; RSTI 832.100).

— Accord de 2009 entre la CRER et l'ACR pour le dépôt des résidus de l'UIOM de Giubiasco auprès de la décharge de type D¹⁴⁰ de Lostallo-Sorte (GR), de propriété de la CRER.

Cependant il existe depuis longtemps des collaborations entre la Moesa et le Tessin en ce qui concerne la gestion des déchets. En particulier, le dépôt de matériaux inertes non-combustibles d'entreprises tessinoises dans la décharge de Lostallo de la CRER avait déjà lieu dans la période précédant la création de l'ACR. Néanmoins, cette collaboration se faisait sous des formes plutôt non-institutionnalisées.

« C'erano già delle collaborazioni nel senso che alcuni [...] portavano già prima il materiale a Lostallo [...] in modo legittimo, perché sono materiali non soggetti a monopolio, quindi c'è libero mercato ed ognuno porta il materiale dove vuole »¹⁴¹ (Broggini, 2019, 15 mars, extrait d'entretien).

Pour institutionnaliser l'accord pour le dépôt des déchets tessinois dans la Moesa et le développement d'une collaboration à l'inverse – c'est-à-dire entre la CRER et l'ACR – il a fallu attendre le 1^{er} avril 1996. En cette date est introduit l'art. 11 de l'Ordonnance sur le traitement des déchets (OTD, abrogée en 2016), qui oblige les cantons à incinérer les DSU, les boues d'épuration, ainsi que les déchets de chantier et les autres déchets combustibles.

Accord de 2009 pour l'élimination des déchets combustibles et non-recyclables produits sur le territoire d'activité de la CRER auprès de l'UIOM de Giubiasco (TI)

Les Grisons ont aussitôt appliqué cette nouvelle norme fédérale, exception faite pour certaines régions, dont la Moesa. Étant très éloignée de l'UIOM de Trimmis (près de Coire) et proche d'une usine d'incinération (celle de Giubiasco) qui était en phase de projet, la CRER avait demandé une dérogation du terme d'application de la normative

¹⁴⁰ Les décharges de type D peuvent stocker des matériaux résiduels de l'incinération des déchets tels que les mâchefers provenant d'installations d'incinération des ordures ménagères dont les métaux non-ferreux doivent être extraits au préalable (voir annexe 5, ch. 4, OLED ; RS 814.600).

¹⁴¹ « *Des collaborations en ce sens existaient déjà, dans le sens que certains [...] apportaient déjà leurs matériaux à Lostallo [...] de manière légitime, parce que ce sont des matériaux qui ne sont pas soumis au monopole, donc il y a un marché libre et chacun peut porter le matériel où il veut* » (Broggini, 2019, 15 mars, traduit).

pour profiter de cette proximité et rationaliser les transports des déchets sur le plan tant économique qu'environnemental.

« Il Cantone dei Grigioni aveva concesso alla CRER una proroga del termine per l'attuazione dell'obbligo di bruciare finché il Cantone Ticino non avesse attuato tale obbligo. In un primo momento la CRER aveva adottato la prassi del Cantone Ticino, cioè di esportare i rifiuti a nord delle Alpi. Nell'autunno 2006 la CRER aveva poi trovato una soluzione per conferire i propri rifiuti alla GEVAG (Associazione intercomunale per lo smaltimento dei rifiuti) per essere bruciati a Trimmis »¹⁴² (Rampa, 2019, 2 mai, extrait d'entretien).

Au Tessin, l'art. 11 de l'OTD (RS 814.600, abrogée) a été appliqué dès 2004, d'abord avec l'institution de l'ACR, puis par la construction de l'UOIM de Giubiasco en 2009. La disponibilité d'une UIOM proche, a motivé la CRER à proposer à l'ACR une collaboration dans l'élimination des DSU de la Moesa. Pour la CRER, ceci aurait permis la réalisation de transports plus rationnels du point de vue économique et plus durables sur le plan environnemental. En effet, le trajet entre Trimmis et Lostallo est d'environ 100 km, tandis que Lostallo est à environ 30 km de route de Giubiasco. Pour cette raison, la collaboration entre la CRER et l'ACR bénéficie d'une autorisation exceptionnelle du Gouvernement grison, car autrement les *« consortiums du canton sont obligés par la Loi à déposer leurs DSU auprès de l'UIOM de Trimmis »* (Chancellerie d'état du canton des Grisons, 2008, 3 octobre, traduit).

L'accord entre la CRER et l'ACR pour l'élimination auprès de l'UIOM de Giubiasco de déchets combustibles et non-recyclables produits et récoltés sur le territoire d'activité de la CRER est ratifié par l'arrêté de Conseil d'État du 20 août 2009, respectivement du 27 août 2009 (voir annexes¹⁴³ 9 et 10). En effet, aux termes de l'art. 2 al. 2 let. a de la

¹⁴² *« Le canton des Grisons avait accordé à la CRER une prolongation du délai d'exécution de l'obligation d'incinération des déchets jusqu'à ce que le canton du Tessin ait exécuté cette obligation lui-aussi. Dans un premier temps, la CRER avait adopté la pratique du Tessin, c'est-à-dire l'exportation de déchets au-delà des Alpes. Durant l'automne 2006, le CRER avait ensuite trouvé une solution pour livrer ses déchets à la GEVAG (Association intercommunale pour l'élimination des déchets) pour l'incinération à Trimmis »* (Rampa, 2019, 2 mai, traduit).

¹⁴³ Les copies des arrêtés de Conseil d'État au sujet de la ratification des deux accords entre CRER et ACR ont été partagées, pour une utilisation exclusivement académique, par le secrétariat de l'ACR.

LACR (RSTI 832.100) et de l'art. 15a de l'Ordonnance cantonale grisonne du 13 août 2002 sur la protection de l'environnement¹⁴⁴ (OcPamb ; RSGR 820.110), les contrats pour l'élimination de DSU extra-cantonaux, respectivement dans des UIOM hors canton nécessitent l'approbation du Gouvernement.

« Dopo la costruzione dell'impianto [di Giubiasco], la CRER si è fatta avanti per capire se fosse possibile smaltire i rifiuti [...] qui a Giubiasco. Perché naturalmente, portarli [...] a Trimmis diventava problematico sia dal punto di vista finanziario, sia dell'inquinamento »¹⁴⁵ (Broggini, 2019, 15 mars, extrait d'entretien).

« L'accordo fra CRER e ACR si è fatto con il benessere dei due Cantoni, perché il nostro problema non era solo il costo eccessivo per il trasporto [per la CRER], che costava 45 franchi a tonnellata per portarli a Trimmis. Non era neanche il costo dello smaltimento [...]. Le motivazioni [per questo accordo] non erano solo economiche, ma anche ecologiche, perché se devo portarle a Trimmis che sono oltre 110 km (via strada carrozzabile ed improponibile per ferrovia), mentre se ne faccio 20 sono a Giubiasco »¹⁴⁶ (Zanardi, 2019, 9 mai, extrait d'entretien).

¹⁴⁴ Ordinanza cantonale grigionesse del 13 agosto 2002 sulla protezione dell'ambiente (OcPamb ; RSGR 820.110).

¹⁴⁵ *« Après la construction de l'usine [à Giubiasco], la CRER s'est informé sur la possibilité d'éliminer ses déchets [...] ici à Giubiasco. Parce que, bien sûr, les amener [...] à Trimmis était devenu problématique tant d'un point de vue financier que d'un point de vue de la pollution »* (Broggini, 2019, 15 mars, traduit).

¹⁴⁶ *« L'accord entre la CRER et l'ACR a été conclu avec l'accord des deux cantons, car le problème n'était pas seulement le coût excessif du transport [pour la CRER], qui coûtait 45 francs par tonne de déchets pour les amener à Trimmis. Ce n'était même pas le coût de l'élimination [...]. Les raisons [pour cet accord] n'étaient pas seulement économiques, mais aussi écologiques, parce que si je dois les amener à Trimmis ce sont plus de 110 km (de route, car le transport n'est pas envisageable en train), alors que si je fais 20 km je suis à Giubiasco »* (Zanardi, 2019, 9 mai, traduit).

Accord de 2009 pour le dépôt des résidus de l'UIOM de Giubiasco auprès de la décharge de type D de Lostalio-Sorte (GR), de propriété de la CRER

Le deuxième accord entre l'ACR et la CRER concerne les résidus de l'incinération. En effet, le processus d'incinération produit des résidus qui doivent être stockés dans des décharges particulières dites de type « D » (selon la définition fédérale). Au début des années 2000, avant l'élaboration de ces accords, la CRER disposait déjà d'une décharge de ce type à Lostalio, alors que l'ACR disposait d'une décharge, celle de la Valle della Motta (près de Mendrisio), où les résidus de l'incinération ne pouvaient pas être stockés selon les normes de l'OLED en la maintenant en l'état. Cependant, l'adaptation de cette décharge aurait impliqué un processus de planification qui avait suscité des controverses parmi la population locale déjà dans les phases exploratoires.

« La discarica a reattore [a Lostalio] è nata con il risanamento dell'area [industriale] di San Vittore [nel 1994], con la ex Monteforno che doveva portar via una superficie che aveva lì, che era contaminata. Loro hanno chiesto alla CRER che era già strutturata per ricevere questo materiale contaminato. Hanno depositato del materiale per 2 milioni di franchi, con cui si è potuto pianificare e strutturare meglio la discarica, in rispetto alle nuove ordinanze entrate in vigore, nel frattempo, per ricevere rifiuti inquinati, fino al 1 ottobre 2002 (data dell'introduzione della tassa sul sacco in tutti i comuni del consorzio) si ricevevano solo i RSU della Regione, rifiuti freschi ed inerti »¹⁴⁷ (Zanardi, 2019, 9 mai, extrait d'entretien).

En parallèle aux besoins de la CRER d'éliminer ses DSU, émerge donc la nécessité de l'ACR de trouver un emplacement pour le stockage des résidus de l'incinération, surtout pour éviter les transports au-delà du Gothard, voire la création d'une nouvelle décharge

¹⁴⁷ « La décharge bioactive [à Lostalio] est née avec la requalification de la friche [industrielle] de San Vittore [en 1994], quand l'ancienne entreprise Monteforno a dû enlever une surface qui s'y trouvait, qui était contaminée. Ils ont demandé à la CRER, qui était déjà structurée pour recevoir ce type de matériel contaminé. Ils ont déposé du matériel pour 2 millions de francs, avec lesquels il a été possible de mieux planifier et structurer la décharge, en fonction des nouvelles ordonnances entrées en vigueur entre-temps, pour recevoir les déchets pollués. En effet, jusqu'au 1^{er} octobre 2002 (date de l'introduction de la taxe sur le sac poubelle dans toutes les communes de la corporation) seuls les DSU de la Région étaient reçus, ainsi que les déchets frais et inertes » (Zanardi, 2019, 9 mai, traduit).

au Tessin. D'une part, le transport des cendres au Nord des Alpes n'était pas cohérent avec la recherche d'une performance environnementale et économique dans la gestion des déchets. D'autre part, la création d'une décharge ex-novo créé souvent de fortes oppositions parmi la population locale. De plus, une installation de ce type fait l'objet d'une planification spéciale qu'il faut inclure dans le Plan directeur cantonal, ce qui implique une longue procédure d'élaboration, de consultation et d'approbation, en plus qu'être soumise à une étude d'impact environnementale.

« La discarica [in Ticino] l'avevano, ce l'avrebbero, ma volevano evitare il discorso politico legato alla pianificazione. Anche la messa a disposizione della discarica [di Lostallo] per depositare le ceneri ha creato un qualche malumore e in special modo a Lostallo, dove hanno criticato questi accordi, ma con la regolamentazione al rialzo dell'indennizzo il tutto è rientrato »¹⁴⁸
(Zanardi, 2019, 9 mai, extrait d'entretien).

La présence de la décharge de type « D » de la CRER, représentait donc un avantage pour l'ACR. Cette proximité permettait à l'ACR de réaliser des économies, ainsi que d'améliorer l'efficacité environnementale au niveau des transports, en plus d'éviter le long et problématique processus de planification pour la réalisation de la décharge. Pour ces raisons, aussi grâce à la possibilité d'éliminer ses DSU dans l'UIOM de l'ACR et aux retours financiers, la CRER a mis sa décharge à disposition de l'ACR, sous réserve de l'établissement d'un contrat spécifique réglant les stockages.

L'accord pour le dépôt des résidus de l'UIOM de Giubiasco auprès de la décharge de type « D » *Tec Bianch* de Lostallo-Sorte (aux Grisons) propriété de la CRER est donc signé en même temps de l'autre accord, créant un rapport d'échange entre ces deux acteurs territoriaux. L'exacte reconstruction des faits en amont aux deux contrats est difficile, car les besoins de l'ACR et de la CRER émergent simultanément et les deux accords sont élaborés en parallèle. Selon les interlocuteurs grisons du bureau pour la nature et l'environnement (ANU), ce rapport d'échange s'est développé à partir des

¹⁴⁸ « Ils disposaient d'une décharge [au Tessin], ils l'auraient encore, mais ils voulaient éviter le discours politique lié à sa planification. Même la mise à disposition de la décharge [de Lostallo] pour déposer les cendres a créé un certain mécontentement, surtout à Lostallo, où ils ont critiqué ces accords, mais en augmentant la compensation financière tout s'est arrangé » (Zanardi, 2019, 9 mai, traduit).

besoins de l'ACR, tandis que selon le directeur de l'ACR ce processus a commencé par les besoins de la CRER. Néanmoins, qui a promu ces accords n'est pas aussi important que le fait qu'ils existent.

« La collaborazione con ACR è uno scambio dei nostri rifiuti con le scorie e ceneri generate dall'impianto »¹⁴⁹ (Zanardi, 2019, 9 mai, extrait d'entretien).

« Per noi ACR, quindi Cantone Ticino, si è aperta la possibilità di [...] depositare le scorie [...] dell'inceneritore di Giubiasco [...] presso la discarica di Lostallo. Quindi c'è stato questo accordo di scambio e [...] abbiamo concluso due contratti separati »¹⁵⁰ (Broggini, 2019, 15 mars, extrait d'entretien).

« Dopo la messa in servizio dell'inceneritore di Giubiasco dell'ACR è emersa la domanda su come smaltire le scorie. L'ACR era interessata a far smaltire le scorie nella discarica Tec Bianch della CRER »¹⁵¹ (Rampa, 2019, 2 mai, extrait d'entretien).

Au moment de l'élaboration du premier accord de stockage de résidus, la décharge de type « D » de Lostallo était en mesure d'accueillir des résidus jusqu'en 2021. Entretemps, la CRER, collaborant avec les autorités cantonales grisonnes, a élaboré une stratégie pour incrémenter la capacité de stockage de la décharge, ce qui permettra de prolonger son activité jusqu'en 2027. Sur cette base, L'ACR et la CRER, en accord avec les deux gouvernements cantonaux, ont ratifié la prolongation jusqu'en 2027 de l'accord pour le stockage des résidus de l'incinération. De fait, la permission donnée par le canton des Grisons de prolonger jusqu'en 2027 l'activité de la décharge de Lostallo n'a été concédée qu'en raison des besoins de l'ACR et de ce rapport d'échange existant.

¹⁴⁹ *« La collaborazione con l'ACR est un échange de déchets contre les scories et les cendres générées par l'usine d'incinération » (Zanardi, 2019, 9 mai, traduit).*

¹⁵⁰ *« Pour nous, ACR, donc canton du Tessin, il y avait la possibilité de [...] déposer les résidus [...] de l'UIOM de Giubiasco [...] auprès de la décharge de Lostallo. Il y a donc eu cet accord d'échange et [...] nous avons conclu deux contrats distincts » (Broggini, 2019, 15 mars, traduit).*

¹⁵¹ *« Suite à la mise en service de l'UIOM de Giubiasco, la question s'est posée de savoir comment éliminer les résidus. L'ACR était intéressée à ce que les déchets soient stockés à la décharge Tec Bianch de la CRER » (Rampa, 2019, 2 mai, traduit).*

En effet, ce ne sont que les besoins de l'ACR et du Tessin qui justifient la présence et l'extension de la décharge de Lostallo. Cette dernière est importante pour l'économie régionale de la Moesa, car elle garantit des bons retours financiers. En plus des entrées dérivant des tarifs de stockage, relativement basses pour l'ACR en raison des bonnes relations entre ces deux acteurs, la CRER peut bénéficier de la vente des métaux qu'elle récupère des résidus et des cendres. En effet, grâce à son système de récupération des métaux la CRER parvient à extraire annuellement des tonnes de métaux, en particulier du fer, de l'acier inoxydable, de l'aluminium et du cuivre, qu'elle revend ensuite à des entreprises spécialisées.

« Loro stanno sistemando la discarica per poter accogliere le scorie fino al 2027-28. Questo necessita una modifica della pianificazione locale, dei dissodamenti [...] e viene fatto in collaborazione con le autorità del Canton Grigioni, ma come cappello c'è naturalmente questa base, il fatto che c'è la collaborazione, perché altrimenti non ci sarebbe la giustificazione per agire in questo senso »¹⁵² (Broggini, 2019, 15 mars, extrait d'entretien).

Autres collaborations en matière de déchets

Outre les DSU, dans l'UIOM de Giubiasco sont incinérées les boues d'épuration de la station d'épuration des eaux usées (STEP) des communes de la basse Mesolcina, ce qui fait l'objet d'un autre accord intercantonal préalable, concernant le raccordement de cette dernière à la STEP du Consortium de Bellinzona et environs. Dans ces boues à incinérer sont également comprises les boues produites par le dépôt des résidus dans la décharge de Lostallo.

« Altro aspetto della discarica sono i fanghi. C'è una vasca di contenimento per i fanghi, da lì venivano trasportati a Grono in un bacino che è un bacino della CRER, dove poi i fanghi venivano immessi nella canalizzazione che va a Giubiasco. Dal 1 aprile 2019, con una nuova condotta si è collegato direttamente la discarica di Lostallo al bacino di Grono, così che

¹⁵² « Ils sont en train d'aménager le site de la décharge pour accueillir les déchets jusqu'en 2027-28. Cela nécessite une modification de la planification locale, du dézonage [...] et se fait en collaboration avec les autorités du canton des Grisons, mais à la base de tout il y a cette collaboration, car autrement il n'y aurait aucune justification pour agir dans cette direction » (Broggini, 2019, 15 mars, traduit).

i fanghi possano essere immessi direttamente nelle fogne. Questa condotta è già dimensionata per raccogliere i fanghi dell'Alta Mesolcina (Lostallo, Soazza e Mesocco). Ciò ha avuto anche un bel impatto ambientale, perché prima si facevano 8-9 viaggi al giorno con i fanghi, oggi non se ne fanno più. Viene gestito tutto direttamente da Giubiasco, tramite telegestione »¹⁵³
(Zanardi, 2019, 9 mai, extrait d'entretien).

Synthèse sur la gestion des déchets

La mise en œuvre de ces deux accords en matière de gestion des déchets peut être considérée comme un partage de souveraineté tant fiscale que législative au sens de Vanier (2010) entre les deux acteurs principaux, c'est-à-dire la CRER et l'ACR, ainsi qu'entre les deux cantons. En effet, cette collaboration introduit un périmètre d'action publique partagé pour la réalisation de tâches relevant de la mise en place de l'OLED et des respectives Lois cantonales, ce qui représente une gestion publique à géométrie flexible, élaborée en fonction du problème à résoudre (Kübler, 2005 ; Ruegg, 2017a, 2017b). En ce qui concerne les contributions financières, celles-ci sont définies de manière annuelle et peuvent être réadaptées, garantissant une redistribution financière adéquate et permettant l'évitement de pratiques de « passagers clandestins », qui ne sont toutefois pas vraiment présentes pour ce domaine (Ruegg, 2017b).

« Ognuno tassa la controparte. Quindi noi paghiamo il deposito delle scorie, rispettivamente fatturiamo i rifiuti che portano dal Moesano »¹⁵⁴
(Broggini, 2019, 15 mars, extrait d'entretien).

La souveraineté législative, de sa part, est garantie de plusieurs manières. Premièrement, la CRER et l'ACR, jouissent d'un traitement réciproque comme s'ils faisaient partie du

¹⁵³ « Un autre aspect de la décharge sont les boues. Il y a un bassin de confinement pour les boues, d'où elles étaient transportées à Grono, dans un bassin de propriété de la CRER, où ensuite elles étaient introduites dans les égouts qui vont jusqu'à Giubiasco. Depuis le 1^{er} avril 2019, un nouveau réseau d'égouts relie directement la décharge de Lostallo au bassin de Grono, afin que les boues puissent être déchargées directement dans les égouts. Cette canalisation est déjà conçue pour collecter également les boues de la haute vallée de Mesolcina (Lostallo, Soazza et Mesocco). Cela a également eu un bel impact sur l'environnement, car auparavant il y avait 8 ou 9 trajets par jour avec les boues, tandis qu'aujourd'hui, il n'y en a plus. Tout est géré directement depuis Giubiasco, à travers la télégestion » (Zanardi, 2019, 9 mai, traduit).

¹⁵⁴ « C'est une imposition fiscale réciproque. Nous payons donc pour le stockage des résidus, puis nous facturons pour les déchets de la Moesa » (Broggini, 2019, 15 mars, traduit).

même canton. En effet, la CRER dispose – dans les domaines relevant de la gestion des déchets soumis aux accords – des mêmes droits et devoirs que les communes tessinoises, contrairement à d'autres communes, comme par exemple Campione d'Italia (I), qui profite des services de l'ACR moyennant une surtaxe. En parallèle, l'ACR est comparée – selon le règlement et les montants définis par la CRER – à une commune de la Moesa, avec la seule exception que la CRER n'accepte que les déchets de l'ACR au-delà des siens.

*« Dal profilo operativo non cambia assolutamente nulla. Arrivano i camion dalla Mesolcina e scaricano come qualsiasi altro Comune ticinese. La pesa funziona in automatico e loro hanno le tessere necessarie. Funziona tutto normalmente »*¹⁵⁵ (Broggini, 2019, 15 mars, extrait d'entretien).

*« Noi consideriamo [...] la Moesa come un Comune ticinese, proprio perché c'è questo scambio. Quindi la Moesa è parificata ad un Comune ticinese. Forniamo anche una raccolta dei rifiuti speciali delle economie domestiche, di medicine scadute, eccetera [...] per la Moesa come facciamo per il resto del Cantone »*¹⁵⁶ (Broggini, 2019, 15 mars, extrait d'entretien).

En deuxième lieu, les deux accords sont surveillés de manière constante par les deux Département cantonaux, qui, par l'intermédiaire des bureaux cantonaux compétents, sont chargés de vérifier le respect des Lois fédérales et cantonales en vigueur dans le domaine, ainsi que de proposer les modifications éventuelles. De plus, les installations qui font l'objet des deux accords – c'est-à-dire la décharge de type « D » de Lostallo et l'UIOM de Giubiasco – font l'objet de contrôles réguliers de la part des deux cantons, qui partagent donc également les activités de surveillance.

¹⁵⁵ « Rien ne change du point de vue opérationnel. Les camions arrivent depuis la Moesa et déchargent comme toute autre commune tessinoise. Le système de pesage fonctionne automatiquement, ils disposent des autorisations nécessaires. Tout fonctionne normalement » (Broggini, 2019, 15 mars, traduit).

¹⁵⁶ « Nous considérons [...] la Moesa comme s'il s'agissait d'une commune tessinoise, précisément parce qu'il y a cet échange. La Moesa est donc traitée au même niveau qu'une commune tessinoise. Nous assurons également la collecte de déchets spéciaux ménagers, des médicaments périmés, etc. [...] comme nous le faisons pour le reste du canton » (Broggini, 2019, 15 mars, traduit).

« *All'Ufficio per la natura e l'ambiente grigionese [ANU] spetta il compito di sorvegliare la conformità alle normative vigenti* »¹⁵⁷ (Rampa, 2019, 2 mai, extrait d'entretien).

« *[La discarica di Lostalio] è sottoposta a controlli sia dell'Ufficio per la natura e l'ambiente [ANU], sia della [Sezione della protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo ticinese], insomma, da diversi uffici grigionesi e ticinesi, quindi è una discarica ipercontrollata* »¹⁵⁸ (Censi, 2019, 12 avril, extrait d'entretien).

« *Ci sono stati contatti con le varie autorità cantonali per le attività di sorveglianza e i cambiamenti da apportare. Vi è inoltre uno scambio annuale di informazioni tra le diverse parti interessate* »¹⁵⁹ (Rampa, 2019, 2 mai, extrait d'entretien).

« *Ci sono dei controlli dagli uffici grigionesi e ticinesi, e dopo vengono messi insieme. Anche l'impatto ambientale, il RIA, viene pubblicato ogni anno in seguito alla controfirma di entrambi i cantoni* »¹⁶⁰ (Zanardi, 2019, 9 mai, extrait d'entretien).

Cette coopération utile et très bien réussie au niveau de la gestion des déchets, présente quelques imperfections, qui sont toutefois indépendantes des frontières cantonales. En effet, même si ACR et CRER faisaient partie du même canton, ces points resteraient ouverts. Premièrement, la coopération n'est pas totale, puisqu'elle ne concerne pas le transport des matériaux. Ce dernier est attribué à travers des marchés publics à des

¹⁵⁷ « *Le Bureau pour la nature et l'environnement des Grisons [ANU] est chargé de veiller au respect de la réglementation en vigueur* » (Rampa, 2019, 2 mai, traduit).

¹⁵⁸ « *[La décharge de Lostalio] est soumise à des contrôles du Bureau pour la nature et l'environnement [ANU] des Grisons et de la [Section pour la protection de l'air, de l'eau et du sol tessinoise], en somme par plusieurs bureaux grisons et tessinois, il s'agit donc d'une décharge hyper-contrôlée* » (Censi, 2019, 12 avril, traduit).

¹⁵⁹ « *Pour les activités de surveillance, des contacts ont été pris avec les différentes autorités cantonale. En outre, il y a un échange annuel d'informations entre les différentes parties concernées* » (Rampa, 2019, 2 mai, traduit).

¹⁶⁰ « *Il y a des contrôles de la part des bureaux grisons et tessinois, qui sont réunis par la suite. Le rapport d'impact environnemental, le RIA, est également publié annuellement à la suite de la contresignature des deux cantons* » (Zanardi, 2019, 9 mai, traduit).

entreprises (tant par la CRER que par l'ACR) et est encore géré de manière autonome. En deuxième lieu, tout ce qui concerne la construction, l'exploitation et la manutention des installations nécessaires à la gestion des déchets est de la responsabilité du propriétaire. Par conséquent, la gestion de la décharge de Lostallo, dans le respect de toutes les normes en vigueur, revient à la CRER, tandis que la gestion de l'UIOM de Giubiasco est de compétence exclusive de l'ACR. Néanmoins, les imperfections que ces deux accords présentent sont marginales par rapport aux bénéfices qu'ils génèrent, mais leur mention était tout de même judicieuse.

*« Ci sono delle ditte private che si occupano del trasporto dei rifiuti. Noi [...] abbiamo indetto un concorso pubblico l'anno scorso per il trasporto delle scorie »*¹⁶¹ (Broggini, 2019, 15 mars, extrait d'entretien).

*« Loro [la CRER] fanno chiaramente tutto il lavoro di pesatura, vagliatura delle scorie, deposito, sistemazione della discarica eccetera »*¹⁶² (Broggini, 2019, 15 mars, extrait d'entretien).

Enfin, l'accord pour le stockage des résidus d'incinération de l'ACR étant limité à l'horizon 2027-28, le problème de leur élimination n'est pas résolu de manière définitive. Au contraire, il se présentera à nouveau d'ici une dizaine d'années.

*« È un accordo [...] che andrà avanti almeno fino al 2035 perché dopo la discarica dovrebbe venir chiusa, perché è completa. Si stanno iniziando le fasi di riempimento e chiusura »*¹⁶³ (Censi, 2019, 12 avril, extrait d'entretien).

« Se loro non hanno più la possibilità di portare da noi le loro scorie e ceneri, in parte anche nostre, hanno comunque sempre l'interesse a

¹⁶¹ « Il existe des entreprises privées impliquées dans le transport des déchets. Nous [...] avons lancé l'année dernière un appel d'offres dans le cadre d'un concours public pour le transport des résidus de l'incinération » (Broggini, 2019, 15 mars, traduit).

¹⁶² « [La CRER] s'occupe clairement de tout le travail de pesage, de criblage des résidus, de dépôt, d'enfouissement, etc. » (Broggini, 2019, 15 mars, traduit).

¹⁶³ « C'est un accord [...] qui durera au moins jusqu'en 2035, parce qu'après la décharge devrait fermer, car elle est comblée. Les phases de remplissage et de fermeture sont en train de commencer » (Censi, 2019, 12 avril, traduit).

smaltire i nostri rifiuti. La collaborazione è ottima »¹⁶⁴ (Zanardi, 2019, 9 mai, extrait d'entretien).

La fermeture de la décharge et par conséquent le non-renouvellement de l'accord entre la CRER et l'ACR pour le stockage des résidus de l'incinération, suite à l'horizon 2027-31, pourrait compromettre l'autre accord stipulé entre l'ACR et la CRER en raison de la cessation du rapport d'échange. Néanmoins, s'agissant de deux accords distincts et indépendants l'un de l'autre, ceci pourrait ne pas avoir lieu, en particulier étant donné l'importance des déchets de la Moesa pour le bon fonctionnement de l'UIOM de l'ACR. En effet, certaines UIOM sont trop grandes pour les déchets produits, ce qui fait que les gestionnaires importent de grandes quantités de déchets pour garantir le fonctionnement optimal de l'infrastructure, allant donc chercher des « clients » voulant incinérer leurs déchets. En ce sens, il s'agit d'un véritable marché des déchets, dans lequel la cessation du stockage des résidus dans la Moesa ne comporte pas la cessation du rapport inverse.

5.3.2.3. *Synthèse sur les accords intercantonaux*

Compte tenu des deux accords intercantonaux analysés – qui constituent deux des accords entre la Moesa et le Tessin qui sont le plus connus par les autorités régionales et que nous pouvons retenir comme un bon exemple d'accords intercantonaux en général – ceux-ci peuvent être considérés comme étant une pratique interterritoriale performante, car ils permettent de résoudre des problèmes interterritoriaux spécifiques.

Ces accords peuvent être définis interterritoriaux, précisément parce que – comme leur nom l'indique – ils créent une législation partagée par deux territoires institutionnels au sujet de certaines questions liées à la gestion publique, bien que les territoires impliqués restent indépendants l'un de l'autre. De plus, ces accords impliquent un partage de la souveraineté législative et fiscale – seul moyen de surmonter les problèmes territoriaux sur le long terme, selon Vanier (2010). En effet, en plus de la législation élaborée et approuvée conjointement, ils prévoient la recherche d'un équilibre fiscal au moyen de taxes également approuvées par les deux parties. Cela permet d'atténuer les effets que

¹⁶⁴ « S'ils n'ont plus la possibilité de stocker leurs résidus et cendres, dont une partie sont les nôtres, ils ont toujours intérêt à éliminer nos déchets. La collaboration est excellente » (Zanardi, 2019, 9 mai, traduit).

ces questions territoriales peuvent avoir, dont les pratiques des *passagers clandestins* ou la double imposition de la population qui, certains cas, risque d'être taxée à la fois dans le lieu de résidence et dans le lieu dont elle exploite les services publics (Kübler, 2003, 2004, 2005 ; Ruegg, 1997, 2017b).

En outre, grâce à leur adaptabilité en fonction du contexte et du problème à résoudre, ils constitueraient l'une des possibles variantes à géométrie variable de la gestion publique proposées par Kübler (2005). L'évolution que les accords de la Moesa ont connue dans les dernières décennies et la possibilité de résilier les accords qui s'avèrent désuets sont d'autres points en faveur de cette pratique interterritoriale. De plus, la promotion de ces accords ne vient pas forcément des élus traditionnels, donc du Gouvernement ou des services responsables, mais d'une plus grande variété d'acteurs, ce qui – selon Kübler – favorise la légitimité des acteurs et la création d'un gouvernement plus approprié à la gestion publique (Kübler, 2005 ; Ruegg, 2017b).

6. Conclusion

Durant une époque aux mobilités généralisées, les territorialités vécues par les individus s'étendent et se multiplient. Il est clair que ceci peut créer des situations ambiguës pour les individus et pour la société, ainsi que pour les institutions politiques qui sont tenues de les gérer. Pour l'habitant ou l'utilisateur qui vit dans plusieurs territoires, selon Kübler (2003, 2004, 2005) le risque est de ne pas pouvoir décider de manière adéquate, puisque la possibilité d'exprimer sa volonté politique est encore exclusive au territoire institutionnel dont il dispose de la citoyenneté. En ce qui concerne la société et les institutions politiques, de telles situations sont tout autant problématiques, car les autorités sont tenues de gérer des pratiques socio-économiques d'individus dont ils ne connaissent pas les avis, sans avoir un retour direct de leur part lors des votations. De plus, la pratique de « passagers clandestins » peut également poser problème, puisque les autorités politiques offrent des prestations publiques sans avoir de retour financier.

Cette recherche a permis d'aborder le vaste domaine des questions territoriales à travers la revue des théories existantes sur le sujet et l'analyse de la situation de la Moesa.

En premier lieu, l'analyse de la littérature scientifique a permis de comprendre que le décalage territorial n'est pas un phénomène généralement diffus, ni qu'il est nouveau de nos jours. Par exemple, certaines grandes puissances mondiales ne connaissent que très marginalement ce phénomène, car leur taille ou leur force économique leur permettent de contenir presque toutes les pratiques spatiales de la société à l'intérieur des limites institutionnelles. Au contraire, dans d'autres contextes territoriaux nationaux ou locaux, ce phénomène semblerait être présent depuis longtemps, comme par exemple dans la Moesa, où le territoire fonctionnel de ses habitants s'étend depuis longtemps au-delà des limites institutionnelles. Dans un second lieu, l'étude de cas nous permet de confirmer que – lorsqu'un décalage territorial existe – celui-ci est créé par la volonté de contenir à l'intérieur des frontières institutionnelles, fixes et plutôt rigides, les pratiques spatiales des acteurs sociaux et économiques qui s'approprient du territoire d'une manière plus fluide. La première hypothèse avancée qui supposait que les différents acteurs, logiques et pratiques qui caractérisent les deux types de territoire sont elles-mêmes les sources du décalage territorial est donc validée, mais uniquement en partie. En effet, dans certains

contextes territoriaux, ces différences ne sont pas à l'origine d'un décalage, puisque certains Pays disposent d'une force économique et d'une taille géographique qui leur permettent de toujours contenir le territoire fonctionnel à l'intérieur des frontières politiques.

Poursuivant dans l'étude, nous avons pu vérifier l'efficacité pour dépasser ces décalages des alternatives à la gestion publique traditionnelle formulées par Kübler (2003, 2004, 2005) : les *réformateurs métropolitains*, le *choix rationnel* et le *new regionalism* (ou la *nouvelle gouvernance métropolitaine*).

Dans certains contextes territoriaux, l'approche des *réformateurs métropolitains*, qui vise la recomposition des territoires, est appliquée. Ces réformes se démontrent très utiles dans des contextes périurbains et urbains pour résoudre les problèmes liés aux charges des centres urbains (Kübler, 2005 ; Ruegg, 2017b). En effet, en fusionnant les communes d'une agglomération urbaine, elles permettent de réduire les désaccords intercommunaux et d'éviter les pratiques de « passagers clandestins » (Kübler, 2005 ; Ruegg, 2017b). Les fusions se révèlent tout autant utiles pour les petites communes périphériques, qui peuvent ainsi accroître leur pouvoir économique et décisionnel. Par exemple, dans la Moesa les fusions ont été très bénéfiques, puisqu'elles ont permis aux communes de disposer d'une plus grande force économique et de trouver plus aisément les ressources humaines qui voulaient contribuer à la cause publique.

Néanmoins, cette approche présente aussi quelques limites. Dans le Jura, par exemple, à une échelle cantonale et non pas locale, la création du nouveau canton a réduit les tensions internes au canton de Berne, mais un équilibre définitif n'a pas encore été trouvé. Bien que les initiatives souhaitant réunir la population francophone du canton de Berne et du canton du Jura aient jusqu'à présent été rejetées, les tensions résiduelles démontrent que la réforme des territoires ne permet pas toujours de résoudre toutes les questions territoriales. Dans la Moesa, à une échelle beaucoup plus locale, ces réformes ont eu un effet bénéfique au niveau de la gestion communale, mais n'ont pas permis de résoudre la question régionale du décalage territorial vers le Tessin. Premièrement, une annexion politique avec celui-ci ne semblerait pas envisageable ni pour la population, ni pour les politiciens locaux. En second lieu, la création d'un nouveau canton pour la Moesa ne serait pas raisonnable d'un point de vue social, économique et politique, et ne

permettrait pas non plus de résoudre le décalage. Finalement, la région de la Moesa, ne constitue pas une instance politique régionale au sens de Kübler (2005), puisqu'elle a des tâches surtout administratives. En effet, son rôle politique est subordonné à l'accord des communes et est donc limité. De plus, les pouvoirs attribués aux régions ont été réduits suite à l'introduction de la Loi cantonale du 23 avril 2014 sur la subdivision du canton des Grisons en régions (RSGR 110.200), qui souhaitait le renforcement de l'autonomie communale. Par ailleurs, le renforcement du pouvoir politique des régions ne pourrait pas contribuer à diminuer le décalage territorial vers le Tessin, car les pratiques socio-économiques des habitants de la Moesa se développent quand même au-delà des limites régionales.

L'approche du *choix rationnel*, qui vise le statu quo pour favoriser la compétitivité entre institutions, est considérée comme moins opérationnelle pour résoudre les problèmes du décalage dans la Moesa, parce qu'elle entrave encore plus la coopération interterritoriale (Ruegg, 2017b). De plus, la concurrence au niveau de la gestion publique exacerberait la rivalité existante entre les territoires et, par conséquent, les problématiques associées. La pratique du vote par les pieds (Kübler, 2003, 2005 ; Ruegg, 2017b) ne favoriserait pas non plus toujours la compétitivité. Par exemple, dans la Moesa la migration de la population soutiendrait plutôt la décision prise par les institutions politiques de ne pas fournir certains services publics en raison d'un coût par habitant insoutenable. Dans ce contexte, la migration ne stimule donc pas la compétitivité. Au contraire, elle causerait plutôt la diminution des effectifs économiques et démographiques, rendant plus difficile la survie des communes.

Les deux premières approches identifiées par Kübler (2003, 2004, 2005) présentent donc plusieurs limites, surtout car la souveraineté fiscale et législative des territoires institutionnels agit encore souvent comme frein à la coopération intergouvernementale. L'identification de modes alternatifs pour la gestion publique est donc indispensable. En particulier, l'apprentissage du partage de la souveraineté souhaité par Vanier (2010) semblerait être le seul moyen pour parvenir véritablement à atténuer les effets que le décalage territorial peut avoir.

De plus, étant donné la mutabilité des contextes territoriaux, comme démontré dans la Moesa (où, à la suite de l'évolution des conditions, de nouvelles questions territoriales

sont apparues), des modes de gestion publique plus souples se démontrent nécessaires. Cependant, l'importance des solutions adaptables au contexte étant démontrée, aucun modèle préconçu n'existerait, nous invitant à bricoler avec les outils de gestion publique dont nous disposons, voire à mettre en œuvre des ruses territoriales. Cette autre manière de concevoir la gestion publique s'inscrit dans la troisième approche identifiée par Kübler (2003, 2004, 2005), celle du *new regionalism* ou de la *nouvelle gouvernance métropolitaine*, dont l'interterritorialité est un exemple.

La deuxième hypothèse proposée au début du travail, qui estimait qu'une approche interterritoriale permettrait de mieux dépasser les décalages territoriaux en raison de sa souplesse et de sa capacité à articuler plusieurs acteurs territoriaux, se trouverait donc confirmée. Les raisons pour cela ont été analysées à travers l'étude des deux outils par excellence de cette théorie, appliqués à la Moesa : les programmes d'agglomération (PA) et les accords intercantonaux.

Les PA, pierre angulaire de la politique des agglomérations, pratique interterritoriale par excellence en Suisse, ont démontré un discret potentiel dans la gestion des questions liées au trafic, à l'urbanisation et au paysage dans les agglomérations. Néanmoins, pour bénéficier des financements liés à la politique des agglomérations, leur périmètre est défini selon des critères très stricts. En raison de leur faible flexibilité, ils peuvent donc être considérés comme des outils interterritoriaux incomplets. Ce qui a émergé dans la Moesa, est que la redéfinition de leur périmètre pourrait être bénéfique pour promouvoir des projets interrégionaux. Or, ceci impliquerait la révision totale des PA, ce qui n'est que très difficilement envisageable. De plus, l'existence d'un PA peut inciter à des collaborations hors périmètre, ce qui a eu lieu pour la piste cyclable et piétonnière entre Bellinzona et Cama. Indépendamment de son inclusion au sein d'un PA ou non, la Moesa a donc su profiter de sa situation territoriale, ce qui illustre l'applicabilité et les bénéfices limités que cet outil de gestion a dans des contextes territoriaux périurbains. Il semblerait donc ne pas y avoir de problèmes territoriaux dans la Moesa, même si le contexte territorial pourrait suggérer le contraire.

L'équilibre territorial régional dans la Moesa est maintenu grâce à une série d'accords juridiques élaborés par la région ou par les Grisons avec le Tessin. En effet, ces accords sembleraient permettre à cette région de profiter d'une situation problématique, car les

conséquences du décalage sembleraient être atténuées dans les domaines d'application de ces accords. De plus, ces accords sont flexibles, facilement adaptables et peuvent être annulés lorsqu'ils ne sont plus indispensables (comme dans le cas de l'accord pour l'hospitalisation au Tessin des patients de la Moesa). Pour toutes ces raisons, ils peuvent donc être considérés comme des outils interterritoriaux au sens de Vanier (2010). Ces accords ne sont pas un atout seulement pour la Moesa, mais pour le Tessin également. Ce dernier peut effectivement profiter d'un bassin accru de clients pour ses prestations publiques, en plus de souscrire des accords pour ses nécessités. Le double accord au sujet de la gestion des déchets met en évidence ce rapport d'échange, où les deux principaux acteurs en la matière (l'ACR et la CRER) peuvent rationaliser leurs coûts et leurs efforts, du moins en ce qui concerne la création et l'exploitation des installations nécessaires à l'exécution de leurs tâches. Les bénéficiaires de l'accord sur la scolarité post-obligatoire, au contraire, reviennent plus à la Moesa qu'au Tessin, même si ce dernier peut ainsi profiter des recettes financières des étudiants grisons qui fréquentent ses établissements scolaires secondaires de niveau II. En tout état de cause, la particularité de cet accord concerne principalement son évolution depuis 1986, tant au niveau des écoles analysées que des régions des Grisons auxquelles il s'applique, démontrant la grande flexibilité que cet outil juridique peut apporter pour la gestion publique.

En raison de leur adaptabilité au contexte, du partage de souveraineté fiscale et légale qu'ils introduisent et de leur flexibilité, ces accords peuvent être considérés comme des pratiques interterritoriales au sens de Vanier (2010). De plus, ils n'imposent aucune géométrie prédéterminée, ce qui est souhaitable pour mieux gérer les pratiques fluides de la société. En ce qui concerne les PA, malgré leur applicabilité limitée au contexte de la Moesa, ils se confirment quand même comme de bons outils interterritoriaux pour les contextes urbains. La troisième hypothèse qui imaginait ces deux outils comme des exemples de pratiques interterritoriales, est donc également confirmée. Pour le cas de la Moesa, les accords intercantonaux sont toutefois plus performants que les PA, même si la situation d'équilibre régional résulte plutôt d'un mélange d'outils issus des deux approches des *réformateurs métropolitains* et du *new regionalism*. En effet, les fusions de communes sont utiles pour favoriser la coopération entre les communes de la région, tandis que les accords intercantonaux permettent d'atténuer le décalage extrarégional.

Malgré les différents aspects abordés au cours de cette étude, le domaine des questions territoriales est beaucoup plus vaste et offre encore nombreux champs d'analyse qu'il serait intéressant d'approfondir. Par exemple, l'analyse du lien fonctionnel existant entre la Valtellina et les Grisons pourrait constituer un bon complément à la présente recherche, qui nous permettrait d'étudier les mêmes dynamiques territoriales dans un contexte international. De plus, l'étude de l'évolution de la scolarisation dans l'école professionnelle de Poschiavo des jeunes apprentis italiens nous consentirait à faire un parallèle avec l'accord pour la scolarisation pour les jeunes de la Moesa. Toujours en vue de poursuivre cette recherche, il serait également intéressant de tester l'applicabilité effective des deux outils interterritoriaux mentionnés dans des contextes plus urbanisés. Néanmoins, l'étude des rapports fonctionnels existants entre la Valtellina et les Grisons impliquerait une analyse approfondie du contexte local, ainsi que de l'évolution de ces liens fonctionnels dans le temps, comme il a été fait pour la Moesa. De la même façon, l'applicabilité des PA ou des accords juridiques en tant que pratiques interterritoriales de gestion publique nécessiterait une étude du contexte tout autant approfondie que ce qu'il a été fait pour la présente étude. Par conséquent, les éléments complémentaires susmentionnés n'auraient pas pu être traités dans le cadre de ce mémoire, et ce pour des raisons de temps et de charge de travail.

7. Bibliographie

- A Marca, G. A. (1838). *Compendio storico della valle Mesolcina*. Lugano : tipografia Veladini
- Aldhuy, J. (2008). Au-delà du territoire, la territorialité ? *Géodoc*, 2008, pp. 35–42
- Alliès, P. (1980). *L'invention du territoire*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble
- Antheaume, B., & Giraut, F. (2005). *Le territoire est mort, vive les territoires ! Une (ré)fabrication au nom du développement*. Montpellier : IRD Éditions
- Aragau, C. (2013). Le bassin de vie, un territoire porteur de ruralité aux marges de l'Île-de-France. *Noroi*, (229), pp. 7–20. Doi : 10.4000/noroi.4807
- Ascher, F. (2008). Lettre au maire de la commune voisine. *Urbanisme*, no 358, pp. 54–55
- Badie, B. (1995). *La fin des territoires : essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*. Paris : Fayard
- Barberis J. A. (1999). Les liens juridiques entre l'État et son territoire : perspectives théoriques et évolution du droit international. *Annuaire français de droit international*, vol. 45, pp. 132–147. Doi : 10.3406/afdi.1999.3556
- Bassand, M. (1975). The Jura Problem. *Journal of Peace Research*, vol. 12, no 2, pp. 139–150. Doi: 10.1177/002234337501200206
- Bauböck, R. (2019). A Multilevel Theory of Democratic Secession. *Ethnopolitics*, vol. 18, no 3, pp. 227–246. Doi: 10.1080/17449057.2019.1585088
- Behr, H. (2007). Political Territoriality and De-Territorialization. *Area*, vol. 39, no 1, pp. 112–115. Repéré à www.jstor.org/stable/20004592. Consulté le 14 novembre 2018
- Bellini, G. (2016). *Le strade del Canton Ticino. Le vie di comunicazione dall'Ottocento al secondo dopoguerra*. Lugano : Fontana edizioni
- Boldini, R. (1978). I rapporti fra la Mesolcina e il Ticino nei secoli. *Quaderni grigionitaliani*, vol. 47, no 2, pp. 104–113. Doi : 10.5169/seals-37059. Repéré à www.e-periodica.ch/cntmng?pid=qgi-001:1978:47::133. Consulté le 12 mars 2019

- Bundi, M. (2010, 14 janvier). Lega Grigia [en ligne]. *Dictionnaire Historique de la Suisse*. Repéré à www.hls-dhs-dss.ch/textes/i/I17158.php?topdf=1. Consulté le 25 novembre 2018
- Caillosse, J. (2002). Le territoire en représentation(s) juridique(s). Dans : B. Debarbieux, & M. Vanier (éd.). *Ces territorialités qui se dessinent* (pp. 111–125). La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube
- Carluer, F. (2005). Réseaux d'entreprises et territoires : une matrice d'analyse stratégique. *Management & Avenir*, vol. 6, no 4, pp. 7–25. Doi : 10.3917/mav.006.0007. Repéré à www.cairn.info/revue-management-et-avenir-2005-4-page-7.htm. Consulté le 15 avril 2019
- Chancellerie d'Etat des Grisons (2008, 3 octobre). *I rifiuti urbani vanno inceneriti esclusivamente nel Cantone* [en ligne]. Repéré à www.gr.ch/IT/media/Comunicati/MMStaka/2008/Seiten/IT_17947.aspx. Consulté le 08 juillet 2019
- Chancellerie d'Etat des Grisons (2014, 1 octobre). *Aggregazioni di comuni in Val Calanca e in Engadina Bassa con effetto al 1° gennaio 2015* [en ligne]. Repéré à www.gr.ch/IT/media/Comunicati/MMStaka/2014/Seiten/2014100101.aspx. Consulté le 15 avril 2019
- Ciocco, A., Peduzzi, D., Tamoni, R., & Schneider, A. (2000). *Valle Mesolcina e Valle Calanca*. Berna: Haupt
- Conseil fédéral suisse (2015). *Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération*. Berne : Auteur
- Corriere del Ticino (2015, 28 octobre). *Benvenuta Regione Moesa !* [En ligne]. Repéré à www.cdt.ch/ticino/bellinzona/141877/benvenuta-regione-moesa. Consulté le 8 mai 2018
- Cortes, G., & Pesche, D. (2013). Territoire multisitué. *L'Espace géographique*, vol. 4 (Tome 42), pp. 289–292. Doi : 10.3917/eg.424.0289.
- Cramer, F. (2017, 19 décembre). Punti cardinali della sentenza del Tribunale federale del 3 maggio 2017 sull'iniziativa popolare cantonale «Per una sola lingua straniera nella scuola elementare» (DTF 143 I 361) [en ligne]. *Newsletter du fédéralisme suisse*, Université de Fribourg, Suisse. Repéré à www.unifr.ch/ius/assets/files/Institus/IST_Federalisme/files/Newsletter_IFF_Monitoring/17_4_2_fabrizio-cramer.pdf. Consulté le 15 avril 2019
- Daldini, L. (2016). *Nouveaux habitants dans les régions alpines traditionnellement d'émigration : le cas du Val Calanca* (Travail personnel de recherche). Université

de Lausanne, Faculté des géosciences et de l'environnement, Institut de géographie et de durabilité, Lausanne, Suisse

- Debarbieux, B. (1997). La montagne comme figure de la frontière : réflexions à partir de quelques cas. *Le Globe. Revue genevoise de géographie*, Tome 137, pp. 145–166. Doi : 10.3406/globe.1997.1377
- Debarbieux, B., & Vanier, M. (2002). *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube
- Dettwiler, C. (2017). Moesano – eigenständig und doch nahe am Tessin [en ligne]. *Terra grischuna*, vol. 1. Repéré à <http://www.terragrischuna.ch/zeitschrift/1-2017-moesano-calanca/moesano-eigenstaendig-und-doch-nahe-am-tessin>. Consulté le 8 juillet 2019
- Dubler, A.-M. (2014, 10 mars). Cercles (circonscriptions) [en ligne]. *Dictionnaire historique de la Suisse*. Repéré à <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10361.php>. Consulté le 8 avril 2019
- Eichenberger, R., & Frey, B. S. (1996). FOCJ: Competitive governments for Europe. *International Review of Law and Economics*, vol. 16, no 3, pp. 315–327. Doi: 10.1016/0144-8188(96)00019-1
- Eichenberger, R., & Frey, B. S. (2006). Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions (FOCJ): A Complement and Alternative to Today's Federalism. Dans : E. Ahmad & G. Brosio (éds). *Handbook of Fiscal Federalism* (pp. 154–181) Cheltenham: Edward Elgar
- Ellebrecht, S. (2013). Qualities of Bordering Spaces. A Conceptual Experiment with Reference to Georg Simmel's Sociology of Space. Dans : A. Lechevalier (éd). *Borders and border regions in Europe: changes, challenges and chances*. Bielefeld: Transcript
- Faure, A. (2006). *Quelques éléments de réflexion sur la notion de territoire : Séminaire "Intercommunalité : une communication à réinventer"* (support de séminaire), Paris, Sénat. Repéré à halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00113259. Consulté le 13 novembre 2018
- Ferrari, O. (2015). *Méthodes Qualitatives : L'entretien semi-directif* (support de cours). Université de Lausanne, Faculté des géosciences et de l'environnement, Institut de géographie et durabilité, Suisse

- Flory, M. (1996). Le couple État-territoire en droit international contemporain. *Cultures & Conflits* [En ligne]. Doi : 10.4000/conflits.255. Repéré à <http://journals.openedition.org/conflits/255>. Consulté le 14 novembre 2018.
- Gabathuler, H. (2009). Die Anfänge der Herren von Sax und Misox. *Bündner Monatsblatt: Zeitschrift für Bündner Geschichte, Landeskunde und Baukultur*, no 1, pp. 64–79. Doi: 10.5169/seals-398924. Repéré à <https://www.e-periodica.ch/cntmng?pid=bmb-002:2009:0::74>. Consulté le 8 juillet 2019
- Gerbaux, F. (1999). *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues : Aube
- Giraut, F. (2008). Conceptualiser le territoire. *Historiens et géographes*, no 403, pp. 57–68
- Giraut, F. (2013). Territoire multisitué, complexité territoriale et postmodernité territoriale : des concepts opératoires pour rendre compte des territorialités contemporaines ? *L'Espace géographique*, Tome 42, pp. 293–305. Doi : 10.3917/eg.424.0293
- Giraut, F., & Vanier, M. (1999). Plaidoyer pour la complexité territoriale. Dans : F. Gerbaux (éd.). *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* (pp. 143–172). La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube
- Godenzi, A. (1962). Aspetti geologici e morfologici della Svizzera Italiana. *Quaderni grigionitaliani*, vol. 31, no 4, pp. 291–302. Doi : /10.5169/seals-25269. Repéré à <https://www.e-periodica.ch/cntmng?var=true&pid=qgi-001:1962:31::383>. Consulté le 13 mai 2019
- Gosnell, H., & Abrams, J. (2011). Amenity Migration: diverse conceptualizations of drivers, socioeconomic dimensions, and emerging challenges. *GeoJournal*, vol 76, no 4, pp. 303–322. Doi : 10.1007/s10708-009-9295-4
- Grand Conseil des Grisons (2014, 30 novembre). *Votazione popolare del 30 novembre 2014. Spiegazioni del Gran Consiglio* [en ligne]. Repéré à https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/ds/projekte/Documents/03_Erlaeuterungen_ital.pdf. Consulté le 15 avril 2019
- Grand Conseil des Grisons (2018, 23 septembre). *Votazione popolare cantonale del 23 settembre 2018. Spiegazioni del Gran Consiglio* [en ligne]. Repéré à https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2018/MedienDokumente/03_Erlaeuterungen_ital.pdf. Consulté le 15 avril 2019

- Grand Conseil du Tessin (2002, 23 septembre). *Convenzione Ticino - Grigioni per la frequenza degli allievi del Moesano nelle scuole ticinesi* [en ligne]. Repéré à https://www4.ti.ch/user_librerie/php/GC/allegato.php?allid=128878. Consulté le 8 juillet 2019
- Grand Conseil du Tessin (2008, 21 avril). *Rapporto della Commissione speciale scolastica sul messaggio del 29 gennaio 2008 concernente la nuova Convenzione Ticino-Grigioni per la fequenza degli allievi del Grigioni italiano nelle scuole ticinesi* [En ligne]. Repéré à https://m4.ti.ch/fileadmin/POTERI/GC/allegati/rapporti/12769_6168R.pdf. Consulté le 11 avril 2019
- Guigou, J-L. (2002). Préface. Dans : B. Debarbieux, & M. Vanier (éd.). *Ces territorialités qui se dessinent* (pp. 5–6). La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube
- Gumuchian, H. (Éd.). (2003). *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris : Anthropos : Diffusion, Economica
- Hofer-Wild, G. (1980). Mesocco e Soazza, pionieri del Moesano grigione. *Quaderni grigionitaliani*, vol. 49, no 3, pp. 18–29. Doi: 10.5169/seals-38703. Repéré à <https://www.e-periodica.ch/cntmng?pid=qgi-001:1980:49::387>. Consulté le 5 juillet 2019
- Hunger, R. (1938). Pro San Bernardino-Strada. *Quaderni grigionitaliani*, vol. 7, no 1, pp. 43–50. Doi: 10.5169/seals-9159. Repéré à <https://www.e-periodica.ch/cntmng?pid=qgi-001:1937:7::54>. Consulté le 5 juillet 2019
- Jenny, R. (1963). I valichi alpini del Grigioni e la loro importanza economica nella storia. Con speciale riguardo al Passo del San Bernardino. *Quaderni grigionitaliani*, vol. 32, no 4, pp. 247–264. Doi : 10.5169/seals-25935. Repéré à <https://www.e-periodica.ch/cntmng?pid=qgi-001:1963:32::384>. Consulté le 5 juillet 2019
- Jenny, R. (1964a). I valichi alpini del Grigioni e la loro importanza economica nella storia. Con speciale riguardo al Passo del San Bernardino. *Quaderni grigionitaliani*, vol. 33, no 1, pp. 10–27. Doi: 10.5169/seals-26529. Repéré à <https://www.e-periodica.ch/cntmng?pid=qgi-001:1964:33::341>. Consulté le 5 juillet 2019
- Jenny, R. (1964b). I valichi alpini del Grigioni e la loro importanza economica nella storia. Con speciale riguardo al Passo del San Bernardino. *Quaderni grigionitaliani*, vol. 33, no 2, pp. 110–125. Doi : 10.5169/seals-26536. Repéré à <https://www.e-periodica.ch/cntmng?pid=qgi-001:1964:33::355>. Consulté le 5 juillet 2019
- Jenny, R. (1964c). I valichi alpini del Grigioni e la loro importanza economica nella storia. Con speciale riguardo al Passo del San Bernardino. *Quaderni grigionitaliani*,

- vol. 33, no 3, pp. 176–206. Doi : 10.5169/seals-26541. Repéré à <https://www.e-periodica.ch/cntmng?pid=qgi-001:1964:33::366>. Consulté le 5 juillet 2019
- Jenny, R. (1964d) I valichi alpini del Grigioni e la loro importanza economica nella storia. Con speciale riguardo al Passo del San Bernardino. *Quaderni grigionitaliani*, vol. 33, no 4, pp. 270–276. Doi : 10.5169/seals-26546. Repéré à <https://www.e-periodica.ch/cntmng?pid=qgi-001:1964:33::380>. Consulté le 5 juillet 2019
 - Jenny, R. (1965) I valichi alpini del Grigioni e la loro importanza economica nella storia. Con speciale riguardo al Passo del San Bernardino. *Quaderni grigionitaliani*, vol. 34, no 1, pp. 31–50. Doi : 10.5169/seals-27221. Repéré à <https://www.e-periodica.ch/cntmng?pid=qgi-001:1965:34::343>. Consulté le 5 juillet 2019
 - Kley, A. (2010, 25 novembre). Concordats [en ligne]. *Dictionnaire Historique de la Suisse*. Repéré à <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F9601.php>. Consulté le 1^{er} mai 2019
 - Kübler, D. (2003). Metropolitan governance oder: die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtregionen. *Informationen zur Raumentwicklung*, vol. 9, n°8, pp. 535–451
 - Kübler, D. 2004. La métropole et le politique. Gouvernance, institutions et citoyenneté dans les agglomérations en Suisse. Dans M. Zepf (éd.). *Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains* (pp. 85–101). Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes
 - Kübler, D. (2005). La métropole et le citoyen : les agglomérations urbaines en Suisse vues par leurs habitants (1. éd). Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes
 - Kofman, D. (2012). La justification des droits juridictionnels. *Philosophiques*, vol. 39, no 2, pp. 379–392. Doi : 10.7202/1013692ar
 - La Provincia di Sondrio (2018, 25 février). *Popolazione in calo e sempre più vecchia. Ma non dappertutto* [en ligne]. Repéré à https://www.laprovinciadisonerio.it/stories/Cronaca/popolazione-in-calo-e-sempre-piu-vecchia-ma-non-dappertutto_1270807_11/. Consulté le 8 avril 2019
 - Lacher, H. (2003). Putting the State in Its Place: The Critique of State-Centrism and Its Limits. *Review of International Studies*, vol. 29, no 4, pp. 521–541
 - Lajarge, R. (2002). Territoires au pluriel : projets et acteurs en recompositions. *L'information géographique*, vol. 66, no 2, pp. 113–132

- Leresche, J-P., & Saez, G. (2002). Dans M. Perkmann, & N.-L. Sum (éd.). (2002). *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions* (pp. 77–99). London: Palgrave Macmillan UK. Doi : 10.1057/9780230596092
- Lévy, J., & Lussault, M. (2013). *Dictionnaire de la géographie* [et de l'espace des sociétés]. Paris : Belin
- Marcacci, M. (2003). In Mesolcina : resistenza conservatrice e propensione all'opportunismo. *Quaderni grigionitaliani*, vol. 72, no 4, pp. 46–61. Doi : 10.5169/seals-55055. Repéré à <https://www.e-periodica.ch/cntmng?pid=qgi-001:2003:72::522>. Consulté le 5 juin 2019
- Marcacci, M. (2014). Giochi con frontiere e percezione dei confini: il caso ticinese. In : O. Mazzoleni, & R. Ratti (éd.). *Vivere e capire le frontiere in Svizzera: vecchi e nuovi significati nel mondo globale*. Locarno : Armando Dadò Editore
- Marcacci, M. (2017). Il Moesano : un complesso gioco di appartenenze tra politica e cultura. *Quaderni grigionitaliani*, vol. 86, no 1, pp. 51–54. Doi : 10.5169/seals-685806. Repéré à <https://www.e-periodica.ch/cntmng?pid=qgi-001:2017:86::190>. Consulté le 1^{er} juin 2019
- Mayer, K. B. (1968). The Jura Problem: Ethnic Conflict in Switzerland. *Social Research*, vol. 35, no 4, pp. 707–741. Repéré à www.jstor.org/stable/40969938
- Office fédéral de la statistique, OFS (2014). *L'espace à caractère urbain 2012. Rapport explicatif*. Neuchâtel : auteur. Repéré à www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/349561/master. Consulté le 28 avril 2019
- Office fédéral de la statistique, OFS (2018, 31 août). *Population résidente permanente selon l'âge, par canton, district et commune, 2010-2017* [fichier Excel]. Repéré à www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/effectif-evolution/population.assetdetail.5886144.html. Consulté le 15 avril 2019
- Office fédéral de la statistique, OFS (2019, 13 mars). *Solde de pendulaires se rendant au travail selon le district, 2015-2017 cumulé* [fichier Excel]. Repéré à www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/7686119/master. Consulté le 11 avril 2019
- Office fédéral des routes, OFROU (2007). *Historische Verkehrswege im Kanton Graubünden*. Berne : auteur. Repéré à www.ivs.admin.ch/images/dienstleistungen/downloads/kantonshefte/PDF/gr_kantonsheft.pdf. Consulté le 5 juillet 2019
- Office fédéral du développement territorial, ARE (2015, 16 février). *Istruzioni per l'esame e il cofinanziamento dei programmi d'agglomerato di 3a generazione* [en

- ligne]. Repéré à https://www4.ti.ch/fileadmin/DT/temi/programmi_agglomerato/documenti/PA3/PA3_Istruzioni.pdf. Consulté le 29 avril 2019
- Offner, J.-M. (2006). Les territoires de l'action publique locale : Fausses pertinences et jeux d'écart. *Revue française de science politique*, vol. 56, no 1, pp. 27–47. Doi : 10.2917/rfsp.561.0027
 - Offner, J.-M., & Pumain, D. (Éd.). (1996). *Réseaux et territoires : significations croisées*. La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube
 - Papacella, D. (1998). Dalle Tre Leghe al Cantone dei Grigioni : le valli del Grigioni italiano tra il 1797 e il 1803. *Quaderni grigionitaliani*, vol. 67, no 4, pp. 310–320. Doi : 10.5169/seals-51716. Repéré à <https://www.e-periodica.ch/cntmng?pid=qgi-001:1998:67::465>. Consulté le 1^{er} juin 2019
 - Papacella, D. (2003). L'atto di mediazione : un punto fermo nella storia. *Quaderni grigionitaliani*, Vol. 72, n°4, pp. 7–12. Doi : 10.5169/seals-55051. Repéré à www.e-periodica.ch/cntmng?pid=qgi-001:2003:72::518. Consulté le 1^{er} juin 2019
 - Peduzzi, D. (2000). Un libro scritto in un migliaio di anni. Dans A. Ciocco, D. Peduzzi, R. Tamoni, & A. Schneider (éd.). *Valle Mesolcina e Valle Calanca* (pp. 63–114). Berna: Haupt
 - Pieracci, G. (2011). Mesolcina : il treno ritrovato. *Quaderni grigionitaliani*, vol. 80, no 2, pp. 8–32. Doi : 10.5169/seals-325308. Repéré à <https://www.e-periodica.ch/cntmng?pid=qgi-001:2011:80::347>. Consulté le 8 juillet 2019
 - Planta, R. (1962). La lotta per la galleria del San Bernardino. *Quaderni Grigionitaliani*, vol. 31, no 3, pp. 184–193. Doi : 10.5169/seals-25259. Repéré à www.e-periodica.ch/cntmng?pid=qgi-001:1962:31::365. Consulté le 7 juillet 2019
 - Pourtier, R. (2005). Les âges de la territorialité. Dans : B. Antheaume, & F. Giraut (éd.). *Le territoire est mort, vive les territoires ! Une (ré)fabrication au nom du développement*. Montpellier : IRD Éditions (pp. 39–46). Repéré à : <http://books.openedition.org/irdeditions/3369>. Consulté le 20 novembre 2018
 - Priuli, A. (1987). Quello che Coira offre al Moesano. Dans : A. Rossi (éd.). *I rapporti tra Moesano e Ticino* (pp. 35–39). Repéré à : www.coscienza Svizzera.ch/Quaderno-n-9-f7f6a400?i=1&MasterId=g1_1777. Consulté le 15 avril 2019
 - Radiotelevisione della Svizzera italiana (2014, 1 décembre). *Grigioni, riforma accettata* [en ligne]. Repéré à <https://www.rsi.ch/news/ticino-e-grigioni-e-insubria/Grigioni-riforma-accettata-3209926.html>. Consulté le 8 avril 2019

- Radiotelevisione della Svizzera italiana (2016, 27 mars). *No al progetto di scorie radioattive al Piz Pian Grand* [enregistrement audio]. Soggetti smarriti. Lugano. Repéré à www.rsi.ch/rete-uno/programmi/informazione/soggetti-smarriti/No-al-progetto-di-scorie-radioattive-al-Piz-Pian-Grand-7086866.html. Consulté le 14 avril 2019
- Radiotelevisione della Svizzera italiana (2017, 3 mai). *Niente italiano in aula, si può* [en ligne]. Repéré à www.rsi.ch/news/ticino-e-grigioni-e-insubria/Niente-italiano-in-aula-si-può-9069286.html. Consulté le 14 avril 2019
- Radiotelevisione della Svizzera italiana (2018, 1 décembre). *Mesolcina, Janom Steiner per due comuni* [en ligne]. Repéré à www.rsi.ch/news/ticino-e-grigioni-e-insubria/Mesolcina-Janom-Steiner-per-due-comuni-11162358.html. Consulté le 11 avril 2019
- Radiotelevisione della Svizzera italiana. (2018, 22 mars). *No all'iniziativa sulle lingue* [en ligne]. Repéré à <https://www.rsi.ch/news/ticino-e-grigioni-e-insubria/No-alliniziativa-sulle-lingue-10272842.html>. Consulté le 14 avril 2019
- Radiotelevisione della Svizzera italiana. (2018, 23 septembre). *Le lingue straniere restano due* [en ligne]. Repéré à www.rsi.ch/news/ticino-e-grigioni-e-insubria/Le-lingue-straniere-restano-due-10907936.html. Consulté le 15 avril 2019
- Raffestin, C. (1986). Éléments pour une théorie de la frontière. *Diogène*, no 134, pp. 3–21
- Repubblica e Cantone Ticino, Dipartimento del territorio, & Commissione regionale dei trasporti del bellinzonese, CRTB (2011, 23 novembre). *Programma d'agglomerato del Bellinzonese, PAB* [en ligne]. Repéré à https://www4.ti.ch/fileadmin/DT/temi/programmi_agglomerato/documenti/PAB_Schede_2011.pdf. Consulté le 29 avril 2019
- Repubblica e Cantone Ticino, Dipartimento delle istituzioni (2016, 17 novembre). *Nuova Bellinzona: il Tribunale federale conferma la nascita della Città* [Communiqué de presse]. Repéré à <https://www3.ti.ch/CAN/comunicati/17-11-2016-comunicato-stampa-53868282963.pdf>. Consulté le 11 avril 2019
- Rérat, P. (2017). *Étalement urbain – mécanismes* (support de cours). Université de Lausanne, Faculté des géosciences et de l'environnement, Institut de géographie et durabilité, Suisse
- Righetti, A (1987). Quello che il Ticino offre al Moesano. Dans : A. Rossi (éd.). *I rapporti tra Moesano e Ticino* (pp. 29–34). Repéré à http://www.coscienza Svizzera.ch/Quaderno-n-9-f7f6a400?i=1&MasterId=g1_1777. Consulté le 12 avril 2019

- Rivière, D. (2015). Métropoles et territoires institutionnels : quelques pistes d'analyse à partir des cas français et italien. *L'Espace Politique* [en ligne], no 27. Doi : 10.4000/espacepolitique.3642.
- Rossi, A. (1987). I rapporti tra Moesano e Ticino. *Quaderni Coscienza Svizzera. Gruppo di studio e di informazione per la Svizzera italiana*. Repéré à http://www.coscienza Svizzera.ch/Quaderno-n-9-f7f6a400?i=1&MasterId=g1_1777. Consulté le 12 avril 2019
- Rossi, A. (2009). Il Grigioni italiano fra identità e globalizzazione. *Quaderni grigionitaliani*, 78(1), pp. 83–94. Doi : 10.5169/seals-154295. Repéré à www.e-periodica.ch/cntmng?pid=qgi-001:2009:78::585. Consulté le 1^{er} juin 2019
- Ruegg J. (1997). Dans quelle mesure le management territorial peut-il contribuer à la gestion de l'environnement / How can territorial management contribute to environmental management ? *Revue de géographie alpine*, vol. 85, no 2, pp. 145–156. Doi : 10.3406/rga.1997.3917. Repéré à https://www.persee.fr/doc/rga_0035-1121_1997_num_85_2_3917. Consulté le 1^{er} juin 2019
- Ruegg, J. (2017a). *Aménagement du territoire stratégique : enjeu de gouvernance 1 : l'échelle géographique* (support de cours). Université de Lausanne, Faculté des géosciences et de l'environnement, Institut de géographie et durabilité, Suisse
- Ruegg, J. (2017b). *Aménagement du territoire stratégique : enjeu de gouvernance 2 : recomposition territoriale* (support de cours). Université de Lausanne, Faculté des géosciences et de l'environnement, Institut de géographie et durabilité, Suisse
- Scaramellini, G. (2015, 5 janvier). Valtellina [en ligne]. *Dictionnaire historique de la Suisse*. Repéré à www.hls-dhs-dss.ch/textes/i/I7135.php. Consulté le 8 avril 2019
- Schwarz, T. G. (1969). Strada romana ed altre vie antiche sul San Bernardino. *Quaderni grigionitaliani*, vol. 38, no 3, pp. 161-178. Doi : 10.5169/seals-29785. Repéré à www.e-periodica.ch/cntmng?pid=qgi-001:1969:38::365. Consulté le 8 juillet 2019
- Segaud, M. (2002). Frontières, limites et mitoyenneté : une question sans fins. Dans : B. Debarbieux, & M. Vanier (éd.). *Ces territorialités qui se dessinent* (pp. 91–110). La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube
- Siroky, D. S., Mueller, S., & Hechter, M. (2017). Cultural legacies and political preferences: the failure of separatism in the Swiss Jura. *European Political Science Review*, vol. 9, no 2, pp. 303–327. Doi: 10.1017/S1755773915000399

- Swissinfo (2017, 3 février). *Fusione di 13 comuni, la “porta del Ticino” si apre al futuro* [en ligne]. Repéré à <https://www.swissinfo.ch/ita/svizzera-vetrina-della-democrazia-8-fusione-di-13-comuni-la-porta-del-ticino-si-apre-al-futuro/42907498>. Consulté le 14 avril 2019
- Tamò, S. (1987). La Mesolcina e i rapporti con Bellinzona e Coira. Dans : A. Rossi (éd.). *I rapporti tra Moesano e Ticino* (pp. 45–47). Repéré à http://www.coscienza svizzera.ch/Quaderno-n-9-f7f6a400?i=1&MasterId=g1_1777. Consulté le 12 avril 2019
- Tamoni, R. (2000). Identità e realtà. Dans : A. Ciocco, D. Peduzzi, R. Tamoni, & A. Schneider (éd.). *Valle Mesolcina e Valle Calanca* (pp. 117–174). Berna: Haupt
- Ticinonline, Tio (2015, 18 octobre). *Il Comune di Riviera è realtà* [en ligne]. Repéré à <https://www.tio.ch/ticino/politica/1053690/il-comune-di-riviera-e-realta>. Consulté le 28 avril 2019
- Thoenig, J.-C., Duran, P. (1996). L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, vol. 46, no 4, pp. 580–623
- Tiryakian, E. A. (1998). Secession, Autonomy and Modernity. *Society*, vol. 35, no 5, pp 49–58. Doi: 10.1007/BF02686067
- Torricelli, G. P. (2001). Changement Structurel et Organisation des Territoires Montagnards : le cas de la Suisse. *L'Espace géographique*, vol. 30, no 4, pp. 333–347
- Tuor, A. (1987). Italianità ; Radio e televisione e rapporti Ticino-Mesolcina. Dans : A. Rossi (éd.). *I rapporti tra Moesano e Ticino* (pp. 41–44). Repéré à : http://www.coscienza svizzera.ch/Quaderno-n-9-f7f6a400?i=1&MasterId=g1_1777. Consulté le 15 avril 2019
- Ufficio dell'economia e del Turismo dei Grigioni, (2017). *Bevölkerungsstand und – Struktur* [Ficher Excel]. Repéré à https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/awt/statistik/Bevoelkerung/Seiten/Bevoelkerungsstand_und_-struktur.aspx. Consulté le 10 avril 2019
- Ufficio dell'economia e del Turismo dei Grigioni, (2017, 30 août). *Nei Grigioni la popolazione è aumentata leggermente anche nel 2016* [en ligne]. Repéré à <https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2017/Seiten/2017083002.aspx>. Consulté le 8 avril 2019
- Ufficio dell'economia e del Turismo dei Grigioni, (2019). *Ständige Wohnbevölkerung im Kanton Graubünden* [Ficher Excel]. Repéré à www.gr.ch/DE

- [/institutionen/verwaltung/dvs/awt/Dokumente/Staendige_Wohnbevoelkerung_im_Kanton_Graubunden_-_Uebersicht_2017.xls](#). Consulté le 8 avril 2019
- Ufficio cantonale ticinese di statistica, USTAT (2018, 31 août). *Popolazione residente permanente al 31 dicembre, secondo la nazionalità e il sesso, 2017* [Fichier excel]. Repéré à https://www3.ti.ch/DFE/DR/USTAT/allegati/tabella/T_010202_030.xls. Consulté le 23 avril 2019
 - Union des villes suisses, UVS, & Office fédéral de la statistique, OFS (2018). *Statistiques des villes suisses 2018*. Berne : auteur. Repéré à <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/4924175/master>. Consulté le 28 avril 2019
 - Valsangiacomo, N. (2014). Separazioni e contatti. Una lettura storica di confini e frontiere alpini. Dans O. Mazzoleni, & R. Ratti (éd.). *Vivere e capire le frontiere in Svizzera : vecchi e nuovi significati nel mondo globale*. Locarno : Armando Dadò Editore
 - Vanier, M. (2002). Dans : B. Debarbieux, & M. Vanier (éd.). *Ces territorialités qui se dessinent* (pp. 75–88). La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube
 - Vanier, M. (2005). L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale. Dans : B. Antheaume, & F. Giraut (éd.). *Le territoire est mort, vive les territoires ! Une (ré)fabrication au nom du développement* (pp. 317-336). Paris, France. IRD Éditions
 - Vanier, M. (2006). Partager la souveraineté territoriale : objets, modes et principes de l'État « glocal ». *Rives méditerranéennes*, no 25, pp. 9–18. Doi : 10.4000/rives.586
 - Vanier, M. (2010). *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité* (2e éd.). Paris : Economica
 - Vieli, D. F. (1930). *Storia della Mesolcina scritta sulla scorta dei documenti*. Bellinzona, Grassi & Co.
 - Voutat, B. (2004, 19 avril). Front de libération jurassien (FLJ) [en ligne]. *Dictionnaire historique de la Suisse*. Repéré à www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17415.php. Consulté le 8 juillet 2019
 - Walsh, J. W. (1901). The True Meaning of the Term "Jurisdiction". *The American Law Register*, Vol. 49, n°6, pp. 346–356

8. Actes législatifs et règlements

- Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst), RS 101. Repéré à <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/>. Consulté le 1^{er} mai 2019
- Legge [del Canton Grigioni] del 2 dicembre 2001 d'introduzione alla Legge federale sulla protezione dell'ambiente (LcPAmb), RSGR 820.100. Repéré à https://www.gr-lex.gr.ch/app/it/texts_of_law/820.100. Consulté le 2 mai 2019
- Legge [del Canton Grigioni] del 17 aprile 2007 sulla formazione professionale e sulle offerte di formazione continua (LcFPFC), RSGR 430.000. Repéré à https://www.gr-lex.gr.ch/app/it/texts_of_law/430.000. Consulté le 27 juin 2019
- Legge [del Canton Grigioni] del 23 aprile 2014 sulla suddivisione del Cantone dei Grigioni in regioni (LcSCR), RSGR 110.200. Repéré à https://www.gr-lex.gr.ch/app/it/texts_of_law/110.200. Consulté le 27 juin 2019
- Legge [del Canton Grigioni] del 23 ottobre 2018 concernente le scuole medie superiori del Cantone dei Grigioni (Legge sulle scuole medie superiori, LcSMS), RSGR 425.000. Repéré à www.gr-lex.gr.ch/app/it/texts_of_law/425.000. Consulté le 27 juin 2019
- Legge [della repubblica e Cantone Ticino] del 2 ottobre 1996 sulle scuole professionali, RSTI 415.100. Repéré à <https://www3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/raccolta-leggi/legge/num/241>. Consulté le 27 juin 2019
- Legge [della repubblica e Cantone Ticino] del 16 dicembre 2003 sulle aggregazioni e le separazioni dei comuni (LcAggr), RSTI 182.200. Repéré à m3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/raccolta-leggi/legge/num/78. Consulté le 28 avril 2019
- Legge [della repubblica e Cantone Ticino] del 24 maggio 2004 concernente l'istituzione dell'azienda cantonale dei rifiuti (LcACR), RSTI 832.100. Repéré à <https://m3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/raccolta-leggi/legge/num/540>. Consulté le 2 mai 2019
- Legge [della repubblica e Cantone Ticino] del 24 marzo 2004 di applicazione della Legge federale sulla protezione dell'ambiente (LcALPAmb), RSTI 831.110. Repéré à m3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/raccolta-leggi/legge/num/532. Consulté le 2 mai 2019
- Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb), RS 814.01. Repéré à www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19830267. Consulté le 2 mai 2019

- Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE), RS 814.01. Repéré à www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19830267. Consulté le 2 août 2019
- Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr), RS 412.10. Repéré à www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20001860. Consulté le 6 mai 2019
- Ordonnance fédérale du 7 novembre 2007 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière (OUMin), Confédération RS 725.116.21. Repéré à www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20071957/index.html. Consulté le 28 avril 2019
- Ordinanza [del Canton Grigioni] del 13 agosto 2002 sulla protezione dell'ambiente (OcPAmb), RSGR 820.110. Repéré à https://www.grlex.gr.ch/app/it/texts_of_law/820.110. Consulté le 2 mai 2019
- Ordonnance fédérale du 4 décembre 2015 sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED), RS 814.600. Repéré à <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20141858>. Consulté le 2 mai 2019
- Ordonnance fédérale du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets (OTD) [abrogée], RS [814.600]. Repéré à www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19900325. Consulté le 27 juin 2019
- Regolamento [della repubblica e Cantone Ticino] del 19 maggio 1992 della Legge della scuola, RSTI 400.110. Repéré à <https://www3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/raccolta-leggi/legge/num/208>. Consulté le 27 juin 2019

9. Annexes

9.1. Annexe 1 : Questionnaire soumis aux communes

Bonjour,

Je suis étudiante au niveau Master en urbanisme durable et aménagement des territoires à l'Université de Lausanne (VD). Dans le cadre de mon mémoire de Master, je réalise une étude au sujet de la situation territoriale particulière qui caractérise la région Moesa – institutionnellement liée au canton des Grisons, mais fonctionnellement liée au Tessin. Cela nécessite, au niveau de la gestion des politiques publiques cantonales, de l'élaboration d'accords juridiques intercantonaux.

A ce sujet, je suis très intéressée à connaître l'avis des autorités communales par rapport aux questions suivantes :

1. La région Moesa fait institutionnellement partie du canton des Grisons. Or, du point de vue fonctionnel (soit au niveau de la formation, de la santé, de l'emploi, des commerces, du temps libre etc.) elle est pratiquement partie intégrante du canton du Tessin. Partagez-vous cette appréciation ? Si non, pourquoi ?

Par ailleurs, cette situation est rendue possible par l'élaboration d'accords intercantonaux. Connaissez-vous ces accords ? Dans quel contexte y êtes-vous confrontés ? Dans votre pratique quotidienne, quels sont leurs avantages ? Leurs inconvénients ? Sont-ils faciles à respecter ? Sont-ils sources de conflit ? Si oui quels en sont la nature ?
2. Les accords juridiques entre cantons sont une forme de collaboration entre territoires institutionnels relativement datée (précédant la formation de la Confédération). Sont-ils toujours opérationnels pour la gestion publique régionale ? Ont-ils évolué au cours du temps ? Devraient-ils évoluer dans le futur ? Quelle est la place des pratiques ? Sont-elles toujours conformes au contenu des accords ou répondent-elles à d'autres critères (pragmatisme, par exemple). Les accords en vigueur appellent-ils des pratiques nouvelles ? Si oui, pourquoi ? Sinon, pourquoi ?

3. Si un de vos citoyens démontrait la nécessité d'un nouvel accord intercantonal, sauriez-vous à qui vous référer au sein du système politique régional, voire cantonal pour l'élaborer et le faire approuver ? Connaissez-vous la procédure politique à suivre ? Pourriez-vous estimer sa longueur (en mois) ?
4. Si vous en aviez le pouvoir, modifieriez-vous la frontière entre le canton des Grisons et le Tessin afin de rattacher la Moesa à ce dernier canton ? Si oui, pourquoi ? Sinon, pourquoi ?

En vous remerciant d'avance pour votre réponse, qui sera très utile à ma recherche, je reste volontiers à disposition pour d'éventuelles questions et compléments.

Cordialement,

Lara Daldini

Rave 51B, 6545 Selma

lara.daldini@unil.ch

lara.daldini@gmail.com

9.2. Annexe 2 : Arrêté du Conseil d'État (TI) sur la fréquentation des écoles du Tessin d'élèves grisons

IL CONSIGLIO DI STATO

DELLA REPUBBLICA E CANTONE DEL TICINO

No. 4166 cg 9

Al
Governo del Cantone
dei Grigioni

7000 C o i r a

Bellinzona, 6 agosto 1986

Frequenza di allievi grigionesi nelle scuole ticinesi

Onorevole signor Presidente,
Onorevoli signori Consiglieri di Stato,

il Consiglio di Stato ha preso atto con piacere della vostra decisione del 12 maggio scorso (protocollo no. 1203a) in merito alla frequenza di allievi grigionesi nelle scuole cantonali ticinesi ed esprime i migliori ringraziamenti per aver accolto la nostra richiesta del 25 marzo 1986.

In particolare prendiamo atto che il Governo del Cantone dei Grigioni verserà al Cantone Ticino le seguenti partecipazioni:

- fr. 1'900.-- per apprendista e per anno scolastico, per la frequenza delle scuole professionali artigianali, industriali e commerciali da parte di apprendisti che svolgono il tirocinio in aziende con sede nel Distretto Moesa;
- il 40% delle spese computabili (per apprendista) riconosciute dalla Confederazione per la frequenza dei corsi d'introduzione da parte di apprendisti con luogo di tirocinio nel Distretto Moesa (art. 16 LFP);
- fr. 200.-- per apprendista, per lo svolgimento degli esami pratici per gli apprendisti con luogo di tirocinio nel Distretto Moesa;
- fr. 7'100.-- all'anno per ogni studente con domicilio di diritto civile nel Cantone dei Grigioni per la frequenza di una delle seguenti scuole:
 - Scuola dei tecnici dell'elettromeccanica di Bellinzona;

./.

- 2 -

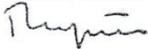
- Scuola dei tecnici dell'abbigliamento e dello stile di Lugano;
 - Scuola per assistenti tecnici di Lugano-Trevano (SAT);
 - Scuola tecnica superiore di Lugano-Trevano, per le sezioni d'architettura, del genio civile e della nuova sezione d'informatica (con riserva per quest'ultima di una eventuale revisione dell'importo a dipendenza dei costi effettivi);
- fr. 5'500.-- all'anno per ogni studente con domicilio di diritto civile nel Cantone dei Grigioni per la frequenza della Scuola per i quadri dell'economia e dell'amministrazione di Chiasso.

Resta inteso che il Dipartimento della pubblica educazione presenterà al vostro Ufficio cantonale di formazione professionale, entro la fine di ogni anno, la lista nominativa degli apprendisti e studenti che entrano in considerazione per il contributo a carico del Cantone dei Grigioni, la prima volta con l'anno scolastico 1986/87.

Ci è gradita l'occasione per porgervi, Onorevole signor Presidente, Onorevoli signori Consiglieri di Stato, i sensi della massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



p.o. Il Cancelliere:



9.3. Annexe 3 : Dispositions de l'inspection des écoles (GR) pour l'obtention des mentions



Schul- und Kindergarteninspektorat
Ispettorato scolastico e di scuola dell'infanzia
Inspektorat da scola e da scolina

Ispettorato scolastico e di scuola dell'infanzia
del Grigioni italiano
Dante Peduzzi
Centro regionale dei servizi
Cima piazza

CH - 6535 Roveredo

Tel. 091 820 36 20
Fax 091 820 36 29
dante.peduzzi@avs.gr.ch
www.portalesud.ch
www.avs-gr.ch

Roveredo 20 maggio 2009

DISPOSIZIONI PER IL RILASCIO DELLE MENZIONI CHE PERMETTONO AGLI SCOLARI DELLE SCUOLE SECONDARIE DEL GRIGIONI ITALIANO IL PASSAGGIO SENZA ESAME ALLE SCUOLE MEDIE SUPERIORI E ALLE SCUOLE PROFESSIONALI DI BASE E SPECIALIZZATE DEL CANTON TICINO

In ossequio alle disposizioni contenute all'art. 8 della

CONVENZIONE SULLA FREQUENZA DELLE SCUOLE MEDIE SUPERIORI E DELLE SCUOLE PROFESSIONALI DI BASE E SPECIALIZZATE SUPERIORI DEL TICINO

da parte di allievi provenienti dal Grigioni italiano,
stipulata tra il Consiglio di Stato del Canton Ticino e il Governo del Cantone dei Grigioni

per l'accesso alle scuole previste nella Convenzione, si stabiliscono le seguenti direttive che autorizzano il rilascio della menzione agli allievi di Scuola Secondaria.

Art. 1 Richiesta formale per l'ottenimento della menzione

Gli allievi di 3. SEC che intendono ottenere la menzione nella pagella come previsto nell'art. 2 della Convenzione, devono farne esplicita richiesta entro la fine di maggio utilizzando l'apposito formulario ottenibile presso la direzione delle scuole. La menzione non può essere rilasciata dopo la chiusura dell'anno scolastico in cui è stata richiesta.

Art. 2 Materie determinanti per il calcolo della media generale

La media generale viene calcolata considerando i voti della pagella nel secondo semestre nelle seguenti otto materie:

- | | | |
|------------|------------------------|----------------------|
| - italiano | - matematica e algebra | - geografia |
| - tedesco | - geometria | - biologia (scienze) |
| - inglese | - storia e civica | |

Art. 3 Materie principali

Sono considerate materie principali:

- | | |
|------------|------------------------|
| - italiano | - matematica e algebra |
| - tedesco | - geometria |
| - inglese | |

La **Menzione I** per l'accesso senza esame

a tutte le scuole convenzionate

viene rilasciata se lo scolaro frequenta tutti i corsi a livello di Scuola Secondaria e raggiunge almeno la media del 4,5 nelle otto materie determinanti. Nelle materie principali non è ammesso nessun voto sotto il 4, né sono ammessi più di due 4.

Art. 5 Metodo di lavoro e personalità dell'allievo

Per il passaggio senza esame alle scuole indicate nella Convenzione possono essere rilasciate agli scolari che, oltre che ad ottemperare alle disposizioni previste negli art. 3 e 4, sono ritenuti idonei dal collegio insegnanti alla frequenza delle citate scuole ticinesi in base alle prestazioni, ai metodi di lavoro e alla personalità e che quindi dimostrano di essere sufficientemente maturi per la frequenza di tali scuole.

Art. 6 Testo della Menzione I

La **Menzione I** verrà inserita nella pagella e avrà il seguente tenore:

MENZIONE

Lo(a) scolaro(a) può iscriversi alle scuole medie superiori, alle scuole d'arti e mestieri quadriennali, alle scuole medie di commercio triennali, alla scuola d'arte applicata e alla scuola specializzata per le professioni sanitarie e sociali senza esame di ammissione.

Luogo, data e firma del Direttore

Art. 7 Allievi di secondaria che non ottengono la menzione I

Gli allievi promossi nelle terze classi delle scuole secondarie del Grigioni italiano ai quali non può essere rilasciata la **Menzione I**, possono accedere alle scuole indicate nella Convenzione iscrivendosi agli esami per l'accesso a tali scuole (dove sono ancora richiesti).

Art. 8 Menzione II

La **Menzione II** può essere rilasciata a buoni allievi di Secondaria che, pur non ottenendo la **Menzione I**, possono accedere su dossier secondo la Convenzione art. 2 § 1 litt. b)

alle scuole medie professionali e alla scuola specializzata per le professioni sanitarie e sociali

se lo scolaro raggiunge almeno la media del 4,25 nelle otto materie determinanti. Nelle materie principali è ammesso al massimo un voto 3,5.

Art. 9 Testo della Menzione II (ammissione su dossier)

La **Menzione II** verrà inserita nella pagella con il seguente tenore:

Lo(a) scolaro(a) può iscriversi alle scuole medie professionali e alla Scuola specializzata per le professioni sanitarie e sociali.

Luogo, data e firma del Direttore

La menzione II per il passaggio alle scuole indicate nella Convenzione può essere rilasciata agli scolari di Secondaria che, oltre che ad ottemperare alle disposizioni previste nell'art. 8, sono ritenuti idonei dal collegio insegnanti per la frequenza delle citate scuole ticinesi in base alle prestazioni, ai metodi di lavoro e alla personalità e che quindi dimostrano di essere sufficientemente maturi per la frequenza di tali scuole.

Roveredo, 20 maggio 2009

ISPETTORATO SCOLASTICO E DI
SCUOLA DELL'INFANZIA DEI GRIGIONI

Dante Peduzzi, ispettore

9.4. Annexe 4 : Accord de 1991 sur la fréquentation des écoles du Tessin de la part d'élèves du Moesano

Progetto: 8.5.1991

CONVENZIONE

sulla frequenza delle scuole medie superiori e della Scuola tecnica superiore del Ticino da parte di allievi provenienti dalle scuole secondarie del Moesano

IL CONSIGLIO DI STATO DEL CANTON TICINO, rappresentato dal Dipartimento della pubblica educazione,

e

il GOVERNO DEL CANTONE DEI GRIGIONI, rappresentato dal Dipartimento dell'educazione, della cultura e della protezione dell'ambiente,

c o n v e n g o n o :

Art. 1. Gli allievi che hanno frequentato la terza classe della scuola secondaria presso una scuola pubblica del Moesano possono essere ammessi alle scuole medie superiori del Canton Ticino (SMS), rispettivamente alla Scuola tecnica superiore ticinese (STS) senza esame di ammissione a condizione che:

- a) abbiano compiuto o compiano entro l'anno civile i quindici anni;
- b) abbiano frequentato regolarmente un curriculum scolastico di nove anni;
- c) abbiano ottenuto nell'attestato scolastico finale la menzione "Può iscriversi alle scuole medie superiori e alla Scuola tecnica superiore del Canton Ticino senza esame di ammissione" con l'eventuale aggiunta "compresi i curricoli con latino".

Tale menzione significa che il collegio degli insegnanti delle scuole secondarie del Moesano ritiene un allievo idoneo alla frequenza delle citate scuole ticinesi in base alle prestazioni, ai metodi di lavoro e alla sua personalità.

Gli allievi che non ottengono detta menzione hanno la possibilità di accedere alle citate scuole ticinesi previo superamento di un esame di ammissione.

- Art. 2. Per agevolare l'avvicinamento dei programmi svolti nelle scuole secondarie del Moesano ai programmi svolti nelle scuole medie ticinesi vengono organizzati incontri regolari tra gli insegnanti dei due Cantoni. Inoltre gli insegnanti delle scuole secondarie moesane hanno la possibilità di frequentare corsi di aggiornamento organizzati dal Dipartimento della pubblica educazione del Canton Ticino.
- Art. 3. Per ogni allievo residente in un Comune del Moesano che frequenta le SMS ticinesi il Cantone dei Grigioni versa al Cantone Ticino un contributo annuo di fr. 3'900.-- (tremilanovecento).
Il contributo viene versato alla fine di ciascun anno scolastico, entro il 31 agosto.
Il primo contributo viene versato, entro il 31 agosto 1991, per l'anno scolastico 1990/91.
- Art. 4. Il contributo per la frequenza della Scuola tecnica superiore è definito da una separata decisione governativa dei due Cantoni.
- Art. 5. La presente Convenzione può essere disdetta dalle parti con un preavviso di 12 mesi per la fine di un anno scolastico (31 agosto). La prima volta per la fine dell'anno scolastico 1993/94 (31 agosto 1994).
- Art. 6. La presente Convenzione entra in vigore il 1° giugno 1991.

9.5. Annexe 5 : Accord de 1994 sur la fréquentation des écoles du Tessin de la part d'élèves du Moesano

CONVENZIONE SULLA FREQUENZA DELLE SCUOLE MEDIE SUPERIORI, DELLA SCUOLA TECNICA SUPERIORE E DI ALTRE SCUOLE PROFESSIONALI DEL TICINO DA PARTE DI ALLIEVI PROVENIENTI DAL MOESANO

Il consiglio di Stato del Cantone Ticino, rappresentato dal Dipartimento dell'istruzione e della cultura,

e

Il Governo del Cantone dei Grigioni, rappresentato dal dipartimento dell'educazione, della cultura e della protezione dell'ambiente,

CONVENGONO :

Frequenza delle scuole postobbligatorie

Art. 1 ¹ Gli allievi che hanno frequentato la terza classe della scuola secondaria presso una scuola pubblica del Moesano possono essere ammessi alle scuole medie superiori del Cantone Ticino (SMS), rispettivamente alla Scuola tecnica superiore (STS), alla Scuola media professionale (SMP) e alla Scuola propedeutica per le professioni sanitarie e sociali (scuola di diploma) senza esame di ammissione a condizione che:

- a) abbiano compiuto o compiano entro l'anno civile i quindici anni;
- b) abbiano frequentato regolarmente un curriculum scolastico di nove anni;
- c) abbiano ottenuto nell'attestato scolastico finale la menzione "Può iscriversi alle scuole medie superiori, alla Scuola tecnica superiore del Cantone Ticino, alla Scuola media professionale e alla Scuola propedeutica per le professioni sanitarie e sociali senza esame di ammissione" con l'eventuale aggiunta "compresi i curricula con latino e/o con inglese".

² Tale menzione significa che il collegio degli insegnanti delle scuole secondarie del Moesano ritiene un allievo idoneo alla frequenza delle citate scuole ticinesi in base alle prestazioni, ai metodi di lavoro e alla sua personalità.

³ Gli allievi che non ottengono detta menzione hanno la possibilità di accedere alle citate scuole ticinesi previo superamento di un esame di ammissione.

⁴ Gli allievi del Moesano, in possesso dei requisiti di studio, possono pure frequentare nel Cantone Ticino una scuola professionale di base o una scuola professionale del III ciclo, ad esclusione delle seguenti scuole sanitarie: Scuola per ausiliari d'ospedale; Scuola cantonale medico-tecnica (aiuto medico, laboratorista medico, tecnico in radiologia medica), per le quali la frequenza non è disciplinata dalla presente Convenzione.

Altri casi

Art. 2 ¹

- a) Possono frequentare la scuola media di Castione gli allievi di Monticello (frazione di S. Vittore) che hanno frequentato la scuola elementare di Lumino, così autorizzati dal Municipio di S. Vittore.
- b) Il contributo di fr. 4000.-- per allievo è a carico del Comune ed è versato direttamente secondo le modalità previste dall'art. 5.

² Possono frequentare le scuole speciali del Canton Ticino gli allievi del Moesano, così autorizzati dal Dipartimento dell'educazione, della cultura e della protezione dell'ambiente del Cantone dei Grigioni e dal Dipartimento dell'istruzione e della cultura del Cantone Ticino. L'autorizzazione è subordinata ad un accertato bisogno e a un preventivo riconoscimento di spesa da parte del Canton Grigioni.

Collaborazioni

Art. 3 ¹ Per agevolare l'avvicinamento dei programmi svolti nelle scuole secondarie del Moesano ai programmi svolti nelle scuole medie ticinesi vengono organizzati incontri regolari tra gli insegnanti dei due Cantoni.

² Gli insegnanti delle scuole secondarie moesane hanno inoltre la possibilità di frequentare corsi di aggiornamento organizzati dal Dipartimento dell'istruzione e della cultura del Cantone Ticino.

Contributi

Art. 4 ¹ Per ogni allievo residente in un Comune del Moesano il Cantone dei Grigioni versa al Cantone Ticino un contributo di

- a) fr. 3000.--, per la frequenza della Scuola cantonale propedeutica per le professioni sanitarie e sociali e per la formazione scolastica degli assistenti geriatrici e assistenti di cura;
- b) fr. 5000.--, per la frequenza del liceo, della Scuola cantonale di commercio, della Scuola cantonale di amministrazione e della scuola speciale.

² Per la frequenza di scuole professionali di base definite dalla Convenzione intercantonale sui contributi dei cantoni alle scuole professionali della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione, del 21 febbraio 1991, vale il relativo importo.

³ Per la frequenza di scuole professionali del III ciclo definite dall'Accordo interregionale sui contributi dei cantoni alle scuole professionali del III ciclo dei Cantoni della Svizzera tedesca e plurilingua e del Principato del Liechtenstein, del 17 febbraio 1992, vale il relativo importo.

⁴ Per la frequenza di scuole professionali del terzo ciclo d'indirizzo sanitario (infermiere in cure generali, in psichiatria, in salute pubblica, infermiere di livello 1 o di livello 2) valgono, per analogia, gli importi previsti dall'art. 4 cpv. 3.

Versamenti

Art. 5 ¹ Il contributo viene versato alla Sezione cassa e contabilità alla fine di ciascun anno scolastico, entro il 31 agosto.

² Il primo contributo viene versato entro il 31 agosto 1995, per l'anno scolastico 1994/95.

Adeguamenti al rincaro

Art. 6 Gli importi di cui all'art. 2 e 4, stabiliti in base all'indice svizzero dei prezzi al consumo (settembre 1994), sono adeguati annualmente al rincaro.

Disdetta

Art. 7 La presente Convenzione può essere disdetta dalle parti con un preavviso di 12 mesi per la fine di un anno scolastico (31 agosto). La prima volta per la fine dell'anno scolastico 1997/98 (31 agosto 1998).

Abrogazione

Art. 8 Sono abrogate la Convenzione 27.5.1991 - 5.6.1991 e la decisione 6 agosto 1986 (no. 4166) del Consiglio di Stato del Cantone Ticino.

Entrata in vigore

Art. 9 La presente Convenzione entra in vigore il 1° settembre 1994. Rimane riservata la ratifica da parte del Gran Consiglio del Cantone Ticino.

Bellinzona,

In nome del Consiglio di Stato del
CANTONE TICINO

Il Dipartimento dell'istruzione e della cultura
Il Consigliere di Stato

Giuseppe Buffi

Coira,

in nome del Governo del
CANTONE DEI GRIGIONI

Il Dipartimento dell'educazione,
della cultura e della protezione
dell'ambiente

Il Consigliere di Stato

Joachim Caluori

9.6. Annexe 6 : Message gouvernemental (TI) du 29 janvier 2008

6027

29 gennaio 2008

EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT

Nuova Convenzione Ticino - Grigioni per la frequenza degli allievi del Grigioni Italiano nelle scuole ticinesi

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio il Consiglio di Stato propone al Gran Consiglio di approvare la nuova Convenzione che regola la frequenza delle scuole medie superiori e delle scuole professionali di base e specializzate superiori del Ticino da parte degli allievi provenienti dal Grigioni Italiano (vedi testo allegato).

Nel 2007 i due Dipartimenti dell'educazione hanno richiesto ad un apposito gruppo di lavoro, composto di rappresentanti dei due cantoni e dell'Organizzazione regionale del Moesano (ORMO), di rivedere la vigente Convenzione. La proposta elaborata è stata approvata dal Consiglio di Stato ticinese l'11 dicembre 2007 ed è subordinata alla ratifica da parte del Gran Consiglio attraverso il presente messaggio. Il Governo del Cantone dei Grigioni ha approvato la Convenzione in data 18 dicembre 2007.

Il testo della Convenzione riprende sostanzialmente quello attualmente in vigore e oggetto del Decreto legislativo del 7 ottobre 2002 (cfr. Messaggio del Consiglio di Stato no. 5277 del 25 giugno 2002) con alcuni importanti cambiamenti che qui si evidenziano.

a) Campo d'applicazione della Convenzione

Se la vigente Convenzione regolava l'accesso degli studenti del Moesano, soprattutto nelle scuole postobbligatorie ticinesi, la nuova Convenzione si estende invece all'intero Grigioni Italiano e alle sue vallate. Questa estensione - oltre a permettere a tutti i giovani del Grigioni italiano di proseguire gli studi postobbligatorie in Ticino - rafforza il concetto di Svizzera italiana e la collaborazione dei due cantoni in materia scolastica (art. 1).

b) Adeguamento alle nuove normative intercantionali

Il testo della precedente Convenzione è stato aggiornato alle nuove terminologie scolastiche in uso nel settore professionale, agli accordi intercantionali sui contributi alle spese di formazione, agli effetti della Nuova perequazione finanziaria (NPC) per quanto attiene alla frequenza delle scuole speciali (art. 3 cpv. 2 e art. 5 cpv. 1 lett. c) e all'Accordo intercantionale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria HarmoS (art. 4 cpv. 3).

c) Una collaborazione rafforzata

Il principio della collaborazione nell'ambito del Concordato HarmoS, collaborazione che vale per tutte le regioni linguistiche, si concretizza nel contenuto articolo dell'art. 8 del Concordato:

Art. 8 Piani di studio, mezzi d'insegnamento e strumenti di valutazione

1 L'armonizzazione dei piani di studio e il coordinamento dei mezzi d'insegnamento sono garantiti a livello delle regioni linguistiche.

2 Piani di studio, mezzi d'insegnamento e strumenti di valutazione, come pure gli standard di formazione, sono coordinati tra di loro.

3 I cantoni collaborano nell'ambito delle regioni linguistiche alla messa in vigore del presente accordo. Essi possono adottare le disposizioni organizzative che s'impongono.

4 La CDPE e le regioni linguistiche si consultano caso per caso per sviluppare delle prove di riferimento sulla base degli standard di formazione.

Ovviamente il Grigioni Italiano deve primariamente coordinarsi all'interno del Cantone con le altre realtà linguistiche, ma ciò non impedisce di trovare punti di raccordo con il Ticino in determinate discipline scolastiche (ad esempio la lingua italiana), a maggior ragione se per diverse materie saranno definiti degli standard minimi da acquisire in ogni cantone.

Ulteriori spazi di collaborazione fra i due Cantoni si ritrovano all'art. 4 della Convenzione, con particolare riferimento agli incontri fra i dirigenti scolastici, alla fruizione dei servizi di documentazione e alla formazione continua dei docenti da parte degli operatori scolastici del Grigioni italiano.

d) Impatto finanziario

Si è proceduto all'adeguamento dei contributi versati dal Cantone dei Grigioni che non sono disciplinati dagli accordi intercantionali. Nel 2007 il Cantone Ticino ha incassato complessivamente 700 990 fr. per la frequenza scolastica degli allievi del Moesano. Con la definizione dei nuovi contributi - che entreranno in vigore con l'anno scolastico 2008/09 - si valuta, a parità di studenti, una maggiore entrata di fr. 10 000.-.

Gli importi sanciti dall'art. 5 cpv. 1 lett. a) b) rappresentano dei "prezzi politici" - già presenti nelle precedenti convenzioni - e corrispondono agli importi generalmente richiesti per la frequenza scolastica da parte di allievi residenti fuori Cantone. Non è invece il caso per la frequenza delle scuole speciali dove viene richiesto il costo medio di un allievo che frequenta questo genere di scuola. Il significativo aumento rispetto all'importo previsto dalla precedente Convenzione (fr. 5500.-) è dovuto alla modifica intervenuta, a decorrere dal 1° gennaio 2008, con la Nuova perequazione finanziaria (NPC) che ha posto integralmente a carico dei cantoni le spese per l'educazione speciale. Infine per alcune scuole del settore professionale si rinvia all'importo stabilito dagli accordi intercantionali.

A titolo informativo si segnala che nell'anno scolastico 2006/07 320 allievi del Grigioni Italiano frequentavano le nostre scuole, così ripartiti:

Genere di scuola	Allievi
Scuole comunali*	12
Scuole dell'infanzia*	4
Scuole elementari*	8
Scuole speciali	3
Scuole medie	4
Scuole medie superiori	58
Liceo	44
Scuola cantonale di commercio	13
Corso passerella maturità professionale - scuole universitarie	1
Corso pre-tirocinio	5
Scuole professionali secondarie a tempo pieno	40
Scuola d'arti e mestieri - Trevano	2
Scuola d'arti e mestieri - Bellinzona	1
Scuola d'arti e mestieri della sartoria	2
Centro scolastico per le industrie artistiche	8
Scuole medie di commercio	5
Scuola specializzata per le professioni sanitarie e sociali	17
Scuole di maturità professionale commerciale post-tirocinio o post-diploma	1
Scuole di maturità professionale tecnica post-tirocinio o post-diploma	2
Scuola di maturità professionale sociosanitaria post-tirocinio o post-diploma	2
Scuole professionali secondarie a tempo parziale	167
Scuola agraria cantonale	1
Scuole professionali artigianali e industriali (SPAI)	93
Scuole professionali commerciali (SPC)	48
Formazione empirica e tirocinio pratico	1
Scuola cantonale degli operatori sociali	11
Scuole medico-tecniche	13
Scuole professionali superiori	27
Scuola specializzata superiore di tecnica dell'edilizia e dell'impiantistica	1
Scuola spec. superiore di tecnica della meccanica, dell'elettrotecnica e dei processi aziendali	6
Scuola superiore di informatica di gestione	2
Scuola specializzata superiore di ristorazione alberghiera e del turismo	7
Scuole superiori medico-tecniche	1
Scuole superiori in cure infermieristiche	8
Scuola superiore per le formazioni sanitarie	2
Alta scuola pedagogica	4
Totale	320

* scuole escluse dalla Convenzione del 2002 e dalla presente

Inoltre 20 studenti del Moesano frequentavano la SUPSI nel 2006/07 e 7 l'Università della Svizzera italiana.

Com'è noto l'applicazione della Convenzione riguarda solo la frequenza delle nostre scuole da parte dei giovani grigionesi e non prevede la reciprocità. Ciò è dovuto all'assenza di scuole postobbligatorie nelle vallate del Grigioni italiano. Studenti ticinesi

che volessero frequentare scuole d'indirizzo professionale (di base, SUP, ecc) con sede nei Grigioni lo possono comunque fare e i rapporti tra i due cantoni è già disciplinato dagli accordi intercantionali. Nell'anno scolastico 2006/07 25 studenti ticinesi frequentano alcune scuole grigionesi (2 scuole di maturità, 8 formazione professionale di base, 4 scuole specializzate superiori, 13 scuola universitaria professionale).

Per le considerazioni che precedono si invita il Gran Consiglio a ratificare la Convenzione allegata in base alla competenza attribuita al Gran Consiglio dall'art. 59 cpv. 1 lett. q) della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino e dall'art. 78 cpv. 1 lett. d) e cpv. 2 della Legge sul Gran Consiglio e i suoi rapporti con il Consiglio di Stato.

Vogliate gradire, signora Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

La Presidente, P. Pesenti
Il Cancelliere, G. Gianella

9.7. Annexe 7 : Message gouvernemental (TI) du 28 janvier 2009



Messaggio

numero	data	Dipartimento
6168	28 gennaio 2009	EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT
Concerne		

Ratifica della modifica della Convenzione dell'11 dicembre 2007, rispettivamente del 18 dicembre 2007, tra il Cantone Ticino e il Cantone dei Grigioni, sulla frequenza delle scuole medie superiori e delle scuole professionali di base e specializzate superiori del Ticino da parte di allievi provenienti dal Grigione Italiano

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

Il Gran Consiglio in data 5 maggio 2008 ha aderito al messaggio governativo n. 6027 del 29 gennaio 2008 e al rapporto commissionale del 21 aprile 2008, con una riserva relativa all'ammontare dell'importo previsto per frequentare i licei e la Scuola cantonale di commercio, rispettivamente la Scuola specializzata di Canobbio da parte degli allievi del Grigione Italiano.

In proposito il decreto legge approvato dal Gran Consiglio recita testualmente:

Articolo 1

È ratificata la Convenzione dell'11 dicembre 2007, rispettivamente del 18 dicembre 2007, tra il Cantone Ticino e il Cantone dei Grigioni, sulla frequenza delle scuole medie superiori e delle scuole professionali di base e specializzate superiori del Ticino da parte di allievi provenienti dal Grigione Italiano.

Articolo 2

Il Consiglio di Stato presenterà entro un anno una proposta di modifica dell'art. 5 della Convenzione che permetta di adeguare i contributi per le scuole medie superiori e per la scuola specializzata per le professioni sanitarie e sociali al livello di quanto previsto dagli accordi intercantionali in materia.

Sulla base dei disposti dell'art. 2 il Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport ha provveduto a valutare diverse ipotesi di contributo. A questo proposito si segnala che nei cantoni romandi vige un accordo che stabilisce i seguenti importi per le due categorie di scuole qui considerate: licei fr. 17'480.- e Scuola specializzata fr. 17'480.-. L'accordo intercantonale sulle scuole professionali prevede invece per le scuole triennali di commercio o per le scuole d'arti e mestieri l'importo annuo di fr. 13'500.- (a decorrere dal 2009/10).

Il Consiglio di Stato ha ritenuto di potersi allineare su quest'ultimo importo, anche in considerazione dei buoni rapporti di collaborazione che intercorrono fra i due cantoni e tenendo conto dell'attuale ammontare del contributo (fr. 3'500.-, rispettivamente fr. 5'800.-).

Questa proposta ha trovato successivamente il consenso del Governo del Cantone dei Grigioni (10 dicembre 2008) che ha richiesto però di fissare l'entrata in vigore della nuova normativa il 1° settembre 2009.

La modifica della Convenzione 11 dicembre 2007 / 18 dicembre 2007 è la seguente:

Art. 5 Contributi, cpv. 1 lett. a) - b)

- a) fr. 13'500.- per la frequenza della Scuola specializzata;
- b) fr. 13'500.- per la frequenza del liceo, della Scuola cantonale di commercio;

Le presumibili maggiori entrate derivanti da questa modifica sono valutabili in ca. fr. 560'000.- annui e saranno versate dal Cantone dei Grigioni al termine dell'anno scolastico 2009/10.

Sulla base delle considerazioni che precedono s'invita il Gran Consiglio ad aderire alla proposta di modifica formulata.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Borradori
Il Cancelliere, G. Gianella

Allegato: modifica della Convenzione 11 dicembre 2007/ 18 dicembre 2007

9.8. Annexe 8 : Message gouvernemental (TI) du 28 juin 2016



Messaggio

numero	data	Dipartimento
7197	28 giugno 2016	EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT
Concerne		

Ratifica della modifica della Convenzione sulla frequenza delle scuole medie superiori e delle scuole professionali di base e specializzate superiori del Ticino da parte di allievi provenienti dal Grigioni italiano dell'11 / 18 dicembre 2007

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

la convenzione menzionata in epigrafe, che disciplina i costi di frequenza delle nostre scuole medie superiori e delle nostre scuole professionali di base e specializzate superiori da parte di allievi del Canton Grigioni, è stata approvata dal Gran Consiglio con decreto legislativo del 5 maggio 2008 ed è poi stata modificata con l'adeguamento dei contributi per la frequenza delle scuole postobbligatorie con decreto legislativo del 17 marzo 2009 (cfr. messaggio n. 6168 del 28 gennaio 2009).

Con il presente messaggio si intende nuovamente richiedere un aggiornamento di tale Convenzione a seguito della modifica, adottata dal Consiglio di Stato il 1° luglio 2014, dell'art. 1d del Regolamento della legge della scuola, che ha portato la tassa annua a carico degli allievi non domiciliati nel Cantone da fr. 13'500.- a fr. 15'000.- per la frequenza delle scuole postobbligatorie e da fr. 4'600.- a fr. 7'500.- per la frequenza della scuola media. Un aumento dettato dalla volontà di allineare le tasse scolastiche del Canton Ticino con quelle prelevate in altri cantoni per la scolarizzazione di allievi in istituti dello stesso ordine e grado.

L'adeguamento, che va evidentemente a favore del Canton Ticino, è già stato preavvisato favorevolmente dal Consigliere di Stato e Direttore del Dipartimento dell'educazione, della cultura e della protezione dell'ambiente del Cantone dei Grigioni, on. Martin Jäger, come risulta dalla lettera trasmessa al Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport (DECS) del Canton Ticino in data 10 giugno 2016.

Il Consiglio di Stato, su proposta del DECS, sottopone al Gran Consiglio per ratifica la seguente modifica degli articoli 3 e 5 della convenzione:

Art. 3 cpv. 1

Possono frequentare la scuola media di Castione gli allievi di Monticello (frazione di S. Vittore) che hanno frequentato la scuola elementare di Lumino, così autorizzati dal Municipio di S. Vittore. Il contributo di fr. 7'500.-- per allievo è a carico del Comune ed è versato direttamente secondo le modalità previste dagli art. 6 e 7.

Art. 5 cpv. 1 lett. a) e b)

- a) fr. 15'000.--, per la frequenza della Scuola specializzata;
- b) fr. 15'000.--, per la frequenza del liceo e della Scuola cantonale di commercio.

Sulla base di queste considerazioni si invita il Gran Consiglio a voler ratificare la modifica della convenzione qui formulata. Le nuove tasse di frequenza saranno già in vigore per l'anno scolastico 2016/2017.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, P. Beltraminelli
Il Cancelliere, G. Gianella

Allegato: testo attuale della convenzione

9.9. Annexe 9 : Arrêté du Conseil d'État (TI) sur l'accord entre CRER et ACR

numero			Bellinzona
5918	cl	3	20 dicembre 2017
Repubblica e Cantone Ticino Consiglio di Stato Piazza Governo 6 Casella postale 2170 6501 Bellinzona telefono +41 91 814 43 20 fax +41 91 814 44 35 e-mail can-sg@ti.ch			Repubblica e Cantone Ticino

RICEVUTO
29 DIC. 2017
BROCCINI

Il Consiglio di Stato

Vista l'istanza del 23 novembre 2017 dell'Azienda cantonale dei rifiuti (ACR) di Giubiasco, con la quale ha sottoposto allo scrivente Consiglio, per ratifica, il prolungamento dell'accordo fra la Corporazione dei Comuni del Moesano per la raccolta e l'eliminazione dei rifiuti (CRER) e l'ACR, per lo smaltimento presso l'ICTR di Giubiasco dei rifiuti combustibili non riciclabili prodotti nel comprensorio di competenza della CRER;

preso atto:

- della modifica del punto 6.2 del contratto 20/27 agosto 2009 tra l'ACR e la CRER con l'estensione della validità fino al 31 dicembre 2027;

richiamati gli artt. 12 lett. c) e 21 lett. d) della Legge concernente l'istituzione dell'azienda cantonale dei rifiuti (LACR) del 24 marzo 2004;

su proposta del Dipartimento del territorio,

risolve:

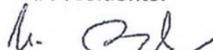
1. È ratificato il prolungamento dell'accordo tra l'ACR e la CRER per lo smaltimento presso l'ICTR di Giubiasco dei rifiuti combustibili non riciclabili prodotti nel comprensorio di competenza della CRER fino al 31 dicembre 2027.

2. Comunicazione:

- > Azienda cantonale dei rifiuti, Strada dell'Argine 5, 6512 Giubiasco
- > Corporazione dei Comuni del Moesano per la raccolta e l'eliminazione dei rifiuti (CRER), 6535 Roveredo
- > Amt für Natur und Umwelt Graubünden (ANU), Gürtelstrasse 89, 7001 Chur
- > Dipartimento del territorio (dt-dir@ti.ch)
- > Divisione dell'ambiente (dt-da@ti.ch)
- > Sezione protezione aria, acqua e suolo (dt-spaas@ti.ch)
- > Controllo cantonale delle finanze (ccf.@ti.ch)

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:


Manuele Bertoli

Il Cancelliere:


Arnoldo Coduri

10212



9.10. Annexe 10 : Arrêté du Conseil d'État (TI) sur l'accord entre ACR et CRER

numero			Belinzona
5919	cl	3	20 dicembre 2017
Repubblica e Cantone Ticino Consiglio di Stato Piazza Governo 6 Casella postale 2170 6501 Bellinzona telefono +41 91 814 43 20 fax +41 91 814 43 35 e-mail can-sog@ti.ch			Repubblica e Cantone Ticino

Il Consiglio di Stato

Vista l'istanza del 23 novembre 2017 dell'Azienda cantonale dei rifiuti (ACR) di Giubiasco, con la quale è stata sottoposto allo scrivente Consiglio, per ratifica, il prolungamento del contratto per il deposito, presso la discarica di tipo D Tec Bianch di Lostallo-Sorte della Corporazione dei Comuni del Moesano per la raccolta e l'eliminazione dei rifiuti (CRER), dei residui dell'ICTR di Giubiasco;

preso, atto:

- dell'estensione della validità del contratto dal 1. gennaio 2022 fino all'esaurimento della "tappa V/chiusura", indicativamente fino al 31 dicembre 2027 (6 anni);
- che la tariffa di deposito è fissata in CHF 58.-/ton (IVA e tassa OTaRSI escluse);

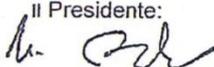
richiamati gli artt. 12 lett. c) e 21 lett. d) della Legge concernente l'istituzione dell'azienda cantonale dei rifiuti (LACR) del 24 marzo 2004;

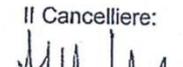
su proposta del Dipartimento del territorio,

risolve:

1. È ratificato il prolungamento del contratto tra l'ACR e la CRER per il deposito, presso la discarica di tipo D Tec Bianch di Lostallo-Sorte della CRER, dei residui dell'ICTR di Giubiasco, la cui validità si estende dal 1. gennaio 2022 fino all'esaurimento della "tappa V/chiusura", indicativamente fino al 2027.
2. **Comunicazione:**
 - > Azienda cantonale dei rifiuti, Strada dell'Argine 5, 6512 Giubiasco
 - > Corporazione dei Comuni del Moesano per la raccolta e l'eliminazione dei rifiuti (CRER), 6535 Roveredo
 - > Amt für Natur und Umwelt Graubünden (ANU), Gürtelstrasse 89, 7001 Chur
 - > Dipartimento del territorio (dt-dir@ti.ch)
 - > Divisione dell'ambiente (dt-da@ti.ch)
 - > Sezione protezione aria, acqua e suolo (dt-spaas@ti.ch)
 - > Controllo cantonale delle finanze (ccf@ti.ch)

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:

Manuele Bertoli

Il Cancelliere:

Arnaldo Coduri

