

La Convention alpine – la première pierre d'une politique alpine commune

Les Alpes sont le plus haut massif montagneux d'Europe occidentale et servent d'espace vital à près de 14 millions de personnes, à 30 000 espèces animales et à 13 000 espèces végétales. Elles constituent une région exceptionnelle, qui dispose avec la Convention alpine d'un traité exceptionnel destiné à garantir son développement durable. La CIPRA est à l'origine de ce traité : dès sa création, en 1952, elle a exigé la mise en place d'une telle convention. Aujourd'hui, la CIPRA est sans doute l'organisation observatrice la plus engagée de la Convention alpine. Elle consacre énormément d'énergie et de moyens financiers à sa mise en œuvre et à son perfectionnement. Malgré ou justement en raison de ce lien étroit entre la CIPRA et la Convention alpine, les 20 ans de cette dernière sont l'occasion pour la CIPRA de passer en revue et d'actualiser sa position par rapport à ce traité unique en son genre.

En signant la « Convention pour la protection des Alpes » ou Convention alpine le 7 novembre 1991 à Salzbourg, les États alpins se sont présentés pour la première fois comme un seul acteur et se sont engagés sur une voie commune dans la politique alpine jusqu'alors forgée par chaque État-nation. Les ministres de l'environnement des sept pays alpins et de l'Union européenne ont apposé leur signature en bas d'un document en quatre langues, adhérant ainsi à un objectif commun et contraignant : « [assurer], dans le respect des principes de prévention, du pollueur-payeur et de coopération, [...] une politique globale de préservation et de protection des Alpes [...] tout en utilisant avec discernement les ressources et en les exploitant de façon durable. »

La Convention alpine a constitué la première pierre d'une nouvelle politique alpine : au lieu de déclarations d'intention politiques, on voulait fixer des règles contraignantes et opposables, en vigueur dans toutes les Alpes. Celles-ci n'étant pas seulement un espace naturel, mais aussi un espace de vie et un espace économique, les initiateurs de la convention ne se sont pas limités à un thème unique comme dans d'autres conventions internationales, mais ont opté pour une conception très large du développement soutenable. La Convention alpine constitue ainsi une expérience. C'est la première fois qu'une grande région montagneuse tente d'orienter son devenir par un traité commun.

Dans les Alpes, durant les vingt ans d'existence de la Convention, différents réseaux se sont tissés pour stimuler le transfert de connaissances, lancer de nouvelles formes de coopération et mettre en œuvre les objectifs de la Convention alpine. Ce traité rapproche ainsi les populations, renforce la prise de conscience de l'identité des Alpes et l'identification à un espace exceptionnel, qui est un lieu de vie, de travail et de détente. En ce sens, la Convention alpine est une réussite sur plusieurs plans. Bon nombre de ces réseaux, par exemple le Réseau de communes « Alliance dans les Alpes » ou le Réseau alpin des espaces protégés « Alparc », n'existeraient pas sans la Convention alpine. Dans certains pays comme l'Autriche, la Convention alpine joue également un rôle essentiel au quotidien, dans la vie politique et administrative.

Aujourd'hui, vingt ans après sa naissance, force est cependant de constater que la Convention alpine est malade. Elle souffre tout d'abord de la lourdeur des débats du Comité permanent. Ce dernier semble avoir perdu de vue la vision commune. Mais la Convention alpine est aussi affaiblie par le fait que la Suisse et l'Italie n'ont encore ratifié aucun protocole, que l'Union européenne et Monaco n'en ont ratifié seulement quelques-uns et que leur mise en œuvre par les autres États est trop timide.

L'essentiel de la « production » se résume à des piles de papier et à des procédures administratives. Le champ d'action du Secrétariat permanent se limite à la gestion administrative de la Convention alpine, et presque aucun budget n'existe pour mettre en œuvre des réalisations ayant un impact et une visibilité dans les territoires alpins. Les initiatives indépendantes (de communes, associations, etc.) pour mettre en œuvre la Convention alpine sont assurément saluées, mais ne bénéficient quasiment d'aucun soutien spécifique. Et lorsque certains États proposent des projets plus concrets, d'autres freinent des quatre fers pour des raisons obscures. Même des réseaux qui fonctionnent bien, tel que le Réseau alpin des espaces protégés « Alparc », sont remis en cause.

L'acceptation politique de la Convention alpine a posé des difficultés dès le début. Les collectivités territoriales et leurs élus, ainsi que les populations alpines sont souvent cités dans le texte de la Convention alpine, comme acteurs du développement durable alpin. Pourtant, peu d'entre eux connaissent l'existence de cette convention. Et ceux qui en sont informés ne se sentent pas impliqués et perçoivent la démarche comme une série de contraintes supplémentaires qui s'ajoutent aux lois déjà existantes. Par ailleurs, le préambule de la Convention a beau stipuler que « la protection de l'environnement, la promotion sociale et culturelle et le développement économique de l'espace alpin sont des objectifs de même importance et que, de ce fait, il faut rechercher un équilibre approprié viable à long terme entre eux », la Convention alpine continue à n'être perçue et critiquée que comme instrument de protection de la nature.

La plupart des Parties contractantes elles-mêmes accordent à la Convention alpine une valeur politique de plus en plus faible. Quant à l'Union européenne, elle affiche clairement son désintérêt, voire sa désapprobation, ce qui empêche que la Convention alpine s'épanouisse pleinement et de façon complémentaire avec l'approche européenne.

Face à la crise actuelle de la Convention alpine, on voit poindre l'idée de laisser périr cet instrument et de tout miser sur l'élaboration d'une stratégie alpine dans le cadre d'une macro-région alpine de l'UE. L'élaboration de stratégies pour les macro-régions actuellement entreprise par l'UE présente sans doute un certain intérêt. La CIPRA considère toutefois avec scepticisme une macro-région couvrant le périmètre du programme Interreg « Espace alpin » : tandis que la Convention alpine délimite les Alpes, comme le veut le bon sens, à environ 190 000 km² et 14 millions d'habitants, l'UE a une conception très large des Alpes puisque le programme Espace alpin englobe un territoire de 450 000 km² et 70 millions d'habitants. Cela signifie que les métropoles extra-alpines à proximité de la bordure des Alpes dominent nettement l'espace alpin proprement dit en termes de population, d'emplois et de voix électorales. Pour qu'une telle stratégie soit durable, l'UE devrait réduire le périmètre d'une future macro-région alpine au domaine d'application de la Convention alpine.

Avec le traité de Lisbonne, la « cohésion territoriale » a été clairement définie en 2009 comme objectif de l'UE et « les montagnes » ont gagné en importance dans le discours politique. Cela confère aux macro-régions une grande importance. Cependant, la manière dont elles seront mises en place manque de clarté. Pour la CIPRA, l'état d'avancement des discussions et les informations disponibles ne permettent pas encore de prendre clairement position par rapport à une éventuelle macro-région alpine.

Dans ce contexte, la CIPRA déclare ce qui suit :

1. Même 20 ans après sa signature, nous considérons la Convention alpine comme un traité important pour le développement soutenable des Alpes, dans sa dimension écologique, économique et socioculturelle.
2. Nous aspirons à une meilleure compréhension entre les Parties contractantes de la Convention alpine, mais nous reconnaissons aussi leurs différents contextes politiques et culturels, et ne pensons pas que la mise en œuvre de la Convention alpine doit prendre exactement la même forme dans tous les pays.

3. Les approches participatives et l'implication des régions, provinces, cantons et Länder doivent être renforcées, afin que les représentants régionaux participent davantage qu'aujourd'hui au travail du Comité permanent.
4. La mise en œuvre de la Convention alpine est réalisée aujourd'hui en grande partie par des réseaux de diverses natures. Les réseaux existants doivent être renforcés sur le plan politique et financier, et de nouveaux réseaux doivent être créés.
5. Les projets concrets, visibles pour la population et faisant vivre l'esprit de la Convention alpine grâce à leur approche internationale sont essentiels pour le progrès et la visibilité de la convention. Le Comité permanent et la Convention alpine doivent davantage jouer le rôle d'initiateurs et de promoteurs de tels projets. Le Secrétariat permanent doit être doté de moyens lui permettant de les soutenir dans ce travail.
6. La communication de la Convention alpine doit être améliorée. Les résultats des groupes de travail, des plateformes et des projets communs peuvent être utiles à cet effet si ces organes se concentrent davantage sur la diffusion vers l'extérieur de résultats visibles et communicables, et sur la mise en route de projets. Les Parties contractantes doivent lancer une initiative de communication dans leurs pays respectifs, afin de faire mieux connaître la Convention alpine. Le Secrétariat permanent doit obtenir les moyens requis pour coordonner et soutenir ce travail.
7. La mise en œuvre nécessite de l'argent. La CIPRA demande la création d'un fonds alpin permettant de financer des projets de mise en œuvre, des réseaux et une meilleure communication.
8. L'importance et le caractère unique de la Convention alpine doivent faire l'objet d'une communication plus intense, notamment vis-à-vis de l'UE, mais aussi d'autres organismes internationaux.
9. La CIPRA suit avec intérêt les débats sur une éventuelle macro-région européenne des Alpes, établit des liens avec les porteurs de cette démarche et participe à la démarche de négociations. Elle ne soutient toutefois ces efforts que s'ils poursuivent les objectifs du développement soutenable et s'ils conduisent à un renforcement, et non à un affaiblissement de la Convention alpine. Une approche souhaitable serait probablement de définir les limites de cette macro-région dans le périmètre de la Convention alpine.

20 ans après la signature de la Convention alpine, la situation est grave, mais pas désespérée. L'acquis et les enjeux sont trop importants pour baisser les bras. La Convention alpine existe et est pleinement en vigueur avec tous ses protocoles d'application dans cinq pays sur les neuf contractants. Sa mise en œuvre a commencé, et de premiers résultats sont visibles. Reste aux acteurs de la Convention alpine à se rappeler les fondements de la convention, à agir en fonction, à travailler sur son image, à lui donner les moyens de ses ambitions, à faire la preuve par des projets perceptibles sur le terrain ou encore à ouvrir les institutions aux acteurs concernés (dont les collectivités qui n'attendent que ça).

Pour les non alpins, la Convention alpine est un exemple. Œuvrons donc pour qu'elle le reste, et que sur le plan international, les Alpes soient une force de proposition en matière de développement soutenable (dans et en dehors des Alpes). Tout cela redonnera du souffle à ce grand projet commun.

Schaan, février 2011