

LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DANS LES ZONES DE MONTAGNE

L'EXEMPLE DE LA CONVENTION ALPINE,
UN MODÈLE DÉLAISSÉ

PAR

BAPTISTE CHATRE (*)

Les zones de montagne doivent relever des défis singuliers, qui exigent le plus souvent une coopération entre tous les acteurs concernés, en dépassant les frontières nationales. Le texte final de la conférence de Rio+20, qui s'est tenue en juin 2012 (1), l'a notamment rappelé, en soulignant que certaines caractéristiques liées aux zones de montagne, telles que leur rôle dans l'approvisionnement en eau douce, leurs vulnérabilités spécifiques au changement climatique ou encore certaines menaces globales comme la déforestation, la dégradation des forêts et des sols ou les catastrophes naturelles, constituaient des enjeux critiques pour les populations déjà très défavorisées et marginalisées que ces régions abritent. Afin de mieux gérer ces différentes problématiques, le document final de Rio encourage l'affermissement des coopérations, notamment par la création de nouveaux accords, particulièrement dans les zones émergentes ou en développement. Cet éclairage international sur les zones de montagne, ainsi que sur leurs particularités est unique, tant ces territoires sont habituellement absents des grandes négociations internationales dédiées aux questions environnementales. Pourtant, ces zones, bien que marginales, représentent tout de même 24 % de la superficie des terres émergées et abritent 12 % de la population mondiale, dont 90 % dans les pays émergents ou en développement (2).

Les processus de coopération réclamés à Rio en juin 2012 existent déjà dans les Alpes depuis plus de vingt ans, sous la forme de la première organisation internationale exclusivement dédiée à un territoire de montagne multinational, la Convention alpine. Ce traité international a, depuis, été érigé en modèle pour tous les acteurs des zones de montagne désireux d'accélérer les processus de coopération qui y ont cours. Si cette Convention,

(*) Ancien collaborateur du Secrétariat permanent de la Convention alpine et chercheur associé au Centre Thucydide – Analyse et recherches en relations internationales de l'Université Panthéon-Assas (France).

(1) « The Future we want », juin 2012, disponible sur le site Internet www.uncsd2012.org/content/documents/727The%20Future%20We%20Want%2019%20June%201230pm.pdf.

(2) ICIMOD, Climate Change in the Hindu-Kush-Himalayas. The State of Current Knowledge, 2011, p. 14, disponible sur le site Internet lib.icimod.org/record/9417.

désormais arrivée à maturité d'un point de vue institutionnel, est un exemple ou à tout le moins une source d'enseignements pour d'autres zones de montagne, le contexte interne à la Convention est pourtant aujourd'hui loin d'être favorable. En effet, alors qu'elle vient de fêter ses vingt ans d'existence, une intense réflexion s'est engagée dans les Alpes à propos d'une possible macro-région alpine de l'Union européenne (UE) qui pourrait dépasser, ou, *a minima*, concurrencer, cette Convention ; en effet, en Europe, la Convention alpine souffre d'un manque de (re)-connaissance qui nuit à ses activités. Ce paradoxe d'un modèle cité comme référence par les acteurs externes mais délaissé en Europe est révélateur de la difficulté qu'ont les acteurs internationaux à s'intéresser aux zones de montagne en tant que territoires spécifiques de coopération internationale, tant en Europe qu'ailleurs dans le monde.

LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET LES ZONES DE MONTAGNE

Les montagnes ne sont pas seulement des zones de contact entre plaques tectoniques, mais aussi, le plus fréquemment, entre nations ou entre Etats. Si les échanges entre vallées ont toujours été nourris, la mobilité restreinte par la topographie difficile rend les séparations plus évidentes et les lignes de crêtes servent souvent, à l'instar des mers ou des grands fleuves, de lignes de frontière. C'est pourquoi les massifs montagneux constituent, au-delà de la nécessité de résoudre des problèmes communs, des espaces *a priori* favorables à la coopération internationale tant ils ont produit d'Etats : l'aire Hindu Kush-Himalaya comprend huit Etats (3), de l'Afghanistan au Myanmar, les Andes sept ou, plus proches de nous, le Caucase, quatre – ce qui ne rend pas compte de la diversité ethno-nationale de la chaîne –, sept dans les Carpates et les Alpes dinariques, etc. Parmi les principales chaînes montagneuses dans le monde, seuls les massifs des Rocheuses ou de l'Oural n'ont pas, pour des raisons historiques grandement liées à une démographie et une mobilité historiquement très faibles, joué ce rôle de frontière.

Cette multiplication des frontières politiques, mais aussi des identités, dans les zones de montagne est à l'origine de nombreux conflits. Parmi ces conflits territoriaux en zone de montagne, les plus connus sont celui du Cachemire entre l'Inde et le Pakistan, le théâtre afghan ou les nombreux conflits larvés dans le Caucase. Les Alpes ont également fait l'objet, au cours de l'histoire, d'importants conflits : les plus récents remontent aux deux guerres mondiales, au cours desquelles elles se sont imposées comme une importante ligne de front. Les Alpes gardent encore de nombreux stigmates de cette situation de confins entre belligérants, ces derniers ayant laissé derrière eux d'importantes infrastructures et fortifications jalonnant les grandes traversées alpines. Toutefois, dans les Alpes, ce phénomène de

(3) Cf. le site Internet www.icimod.org/?q=1137.

frontières à partir des lignes de crêtes est plus complexe qu'il n'y paraît et doit être mis en perspective avec le développement historique d'« Etats-cols », autour des revenus issus du transit transalpin, dont la Confédération helvétique constitue une survivance. Ce type d'Etat éclaire les liens historiques qui existent entre Savoie et Piémont ou entre Tyrol et Sud-Tyrol. Au XX^e siècle, la situation stratégique des Alpes, au centre de l'Europe entre puissances adversaires, a empêché la fusion des territoires alpins en un espace régional relativement homogène (4) et favorisé l'émergence des frontières actuelles à partir des lignes de crêtes, issues des grandes négociations internationales d'après-guerre (5). C'est dans ce cadre que le projet de Convention alpine prend tout son sens, pour tenter de donner une unité à l'espace alpin en favorisant la coopération pour résoudre des difficultés communes.

LES DÉFIS ACTUELS DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DANS LES ALPES

La coopération dans les zones de montagne apparaît généralement logique tant les caractéristiques, notamment les maux dont ces zones souffrent, y sont singuliers mais apparentés, étant notamment liés à leurs handicaps physiques et structurels. Les handicaps physiques ne sont pas seulement relatifs à la topographie, mais aussi au positionnement, souvent périphérique, au sein des Etats, des chaînes de montagnes – en tant que zones frontières –, qui induisent des phénomènes de déficit d'infrastructures, de mal développement et de dépopulation. De plus, les zones de montagne jouent un rôle primordial dans différents domaines d'importance pour les populations ultra-alpines, par exemple en tant que château d'eau, comme réserve pour la biodiversité – issue d'une grande diversité des conditions géographiques et de la multiplication des micro-habitats – ou encore pour les activités touristiques (6). Dans ce contexte, trois différents types d'évolution pour les Alpes sont envisageables : une première évolution irait dans le sens de davantage de protection et de conservation, où les Alpes seraient considérées comme une simple périphérie des grandes zones urbaines et une zone de récréation pour les urbains en mal de montagne ; une deuxième verrait davantage d'exploitation du milieu naturel, avec des Alpes considérées comme région à forte potentialité économique, notamment pour des raisons énergétiques (hydroélectricité) et pour le tourisme ; enfin, une troisième aggraverait la désertification du territoire alpin, où les habitats traditionnels seraient

(4) Werner BÄTZING / Henri ROUGIER, *Les Alpes. Un foyer de civilisation au cœur de l'Europe*, LEP Editions, Lausanne, 2005, pp. 148-150.

(5) Notons que le cas du mont Blanc est toujours contesté puisque, suite à une « maladresse » française, la frontière franco-italienne ne passe pas au sommet, mais en deçà de celui-là, sur le versant italien de Courmayeur.

(6) « Zones de montagne en Europe : analyse des régions de montagne dans les Etats membres actuels, les nouveaux Etats membres et d'autres pays européens », Nordregio, 2004.

délaissés au profit des grands centres urbains – renforçant le phénomène de péri-urbanisation (7). La coopération internationale dans les Alpes doit permettre de modérer ces évolutions ou de mieux les orienter en relevant deux défis fondamentaux : lutter contre les déséquilibres entre territoires et favoriser la protection de la nature et le développement durable.

Le premier défi est celui de la cohésion territoriale, car l'espace alpin est marqué à la fois par des déséquilibres structurels et territoriaux importants, mais aussi par une forte compétition entre territoires, où zones ultra-privilegiées sont ceinturées de zones défavorisées. Les Alpes extrême-orientales et extrême-occidentales peuvent être considérées comme constitutives d'une périphérie alpine, aux caractéristiques rurales défavorisées classiques (vieillesse de la population, dépopulation, recul des activités économiques et des services), autour d'un centre (les Alpes germanophones, globalement) très riche, principalement marqué par un important secteur touristique – notamment – hivernal. L'exemple du secteur touristique montre que, au-delà des déséquilibres horizontaux entre régions, existent des déséquilibres verticaux – au sein d'une même région –, favorisant par exemple, avec l'aggravation des conséquences du changement climatique, les territoires aux très grandes infrastructures touristiques d'altitude au détriment des zones de basse et moyenne montagne, autour d'une saison, l'hiver, où se concentrent la majorité des revenus touristiques annuels des zones de montagne. La compétition entre territoires renforce ces traits, tant aujourd'hui l'offre touristique dans les Alpes est importante, dépassant d'ailleurs souvent la demande. Ce différentiel vertical est aussi marqué par une dépopulation des zones d'altitude non concernées par le tourisme, au profit des grandes vallées alpines. Autour d'un patrimoine commun public (la montagne d'altitude) et d'une ressource commune (l'eau), un système de rééquilibrage basé sur un principe de solidarité des territoires de montagne et de redistribution équitable est nécessaire pour limiter ces déséquilibres, au moins au sein de chaque région administrative. Dans d'autres secteurs, notamment industriels, les zones de montagne, largement défavorisées du point de vue de l'accès et exigeant de lourds investissements en matière d'infrastructures, doivent affronter une concurrence ultra-alpine à la fois forte et proche. Il suffit de rappeler que certains des plus grands bassins économiques d'Europe sont à proximité immédiate des Alpes (moins d'une heure), comme Munich, Bâle, Genève, Milan, Lyon, Turin, etc. La compétition entre territoires s'exprime enfin aussi en termes de développement, à l'image de la concurrence autour du transit transalpin entre la Suisse et l'Autriche ou autour de l'utilisation des canons à neige (la Suisse renonçant à ses restrictions pour concurrencer Français et Italiens) (8), alors même que des politiques concertées pourraient empêcher certaines pratiques hautement nocives pour l'environnement.

(7) Werner BÄTZING / Henri ROUGIER, *op. cit.*, pp. 420-421.

(8) *Ibid.*, p. 451.

Le second défi consiste à améliorer la protection de l'environnement et à éviter un développement qui se fasse au détriment du patrimoine naturel. La protection de l'environnement fait partie, selon l'expression consacrée par Kofi Annan, de ces « *problèmes sans passeport* », ce qu'on peut illustrer à travers trois exemples dans les Alpes. Les écosystèmes sont interdépendants, ce qu'illustre la création d'un réseau alpin des espaces protégés (Alparc) au travers de la Convention alpine, afin de mettre en synergie les différentes initiatives nationales en la matière. Il en va de même pour ce qui concerne la protection des grands carnivores (loups, ours, lynx), aux rayons d'action très large : ils ne peuvent faire l'objet d'investissements massifs et d'une protection totale en Slovénie ou en Italie et être abattus en toute légalité en Allemagne ou en Suisse. Dans un autre registre, le trafic routier ne peut pas être limité sur une portion pour limiter la pollution tout en jouissant d'une liberté totale ailleurs : sur l'axe du Brenner par exemple, les politiques doivent nécessairement être coordonnées entre Allemagne, Autriche et Italie pour développer une stratégie à long terme qui évite des initiatives nationales vouées à l'échec (9).

Au-delà de la protection de la nature, une forme de coopération internationale apparaît indispensable pour diffuser les bonnes pratiques et éviter les erreurs de développement qui ont pu survenir à travers l'espace alpin. L'exemple du secteur touristique est toujours éclairant : le succès des stations de sport d'hiver traditionnelles sur la base de villages de montagne dans les Alpes germaniques est plus adapté aux nouvelles exigences des touristes que les grands ensembles des Alpes occidentales, tout en respectant davantage le milieu montagnard, par l'instauration d'un tourisme qui ne soit plus de masse ; même chose en ce qui concerne l'adaptation aux conséquences du changement climatique, avec le développement d'initiatives diversifiées pour garantir la multi-saisonnalité des infrastructures de montagne. Dans le secteur de l'énergie également, notamment dans l'utilisation de l'hydroélectricité, des pratiques devraient être homogénéisées pour en limiter le recours et trouver des alternatives, les grands cours d'eau nécessitant le plus souvent des gestions transnationales. Il en va de même pour le développement d'infrastructures ferroviaires comme les grands projets de tunnels transalpins (Lyon-Turin, Brenner) ou pour la gestion des catastrophes naturelles, dont les expressions sont les mêmes à travers l'arc alpin et qui se multiplient avec le changement climatique. Favoriser la coopération des territoires permet donc la mise en place de politiques communes, concertées et donc équilibrées, dans un espace aux caractéristiques essentielles identiques car liées à un espace géographique relativement homogène et à des développements historiques

(9) On pense notamment au différend entre la Commission et l'Autriche concernant des restrictions à la circulation des poids lourds sur la partie autrichienne de l'autoroute du Brenner pour préserver la qualité de l'air : ces restrictions ont été repoussées par la décision de la Cour européenne de justice le 21 décembre 2011 (affaire C-28/09), la décision autrichienne contrevenant aux obligations telles que présentées dans le Traité CE. Cf. le site Internet eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009CJ0028:FR:NOT.

souvent connexes. Relever ces défis communs est le fondement de la Convention alpine.

LA CONVENTION ALPINE, UN EXEMPLE UNIQUE DANS LE SYSTÈME INTERNATIONAL

La Convention alpine « *définit un ensemble d'obligations générales relatives à la sauvegarde et à la protection de l'écosystème alpin, afin d'assurer le développement durable de l'ensemble de la chaîne alpine* » (10). Sur le fond, la Convention n'a, dans les années 1990, rien d'original, tant les législations nationales et internationales sur l'ensemble des thématiques abordées garantissent déjà les principes et les normes inclus dans le texte : cet argument est d'ailleurs souvent invoqué par la Suisse, unique Etat n'ayant ratifié aucun de ses protocoles, pour justifier son (peu d')action au sein de la Convention. Sur la forme, le document se révèle original tant par son périmètre d'application, géographique ou thématique, que par l'organisation qui en découle : cette originalité en fait aujourd'hui un modèle international.

Des périmètres géographique et thématique précis

La Convention alpine est un traité pour un territoire dont le périmètre géographique est défini en annexe cartographique de la Convention-cadre. Celui-là ne concerne que des zones de montagne et les vallées intra-alpines, faisant notamment fi des limites régionales : si des départements français entiers par exemple y sont inclus (Savoie, Haute-Savoie), pour d'autres, seules certaines communes sont concernées (Drôme), rendant administrativement délicate toute application utilisant les échelons régionaux ou départementaux. Ce cadre territorial singulier, quasi exclusivement limité aux zones de montagne, a l'avantage de ne tenir compte théoriquement que de véritables problématiques de montagne, mais il rend plus difficile la mise en œuvre des textes conventionnels : il est en effet compliqué pour les Etats d'envisager l'application de politiques différenciées en fonction, non pas de ses propres limites administratives, mais de limites supranationales liées à la topographie, comme pour l'exemple des limitations de vitesse précédemment cité. Les textes de la Convention ne s'appliquant qu'à une infime partie du territoire de chaque Etat, leur mise en œuvre n'est spécifiquement du ressort d'aucune entité territoriale précise. De plus, si la Convention est censée se préoccuper uniquement des territoires de montagne, l'inclusion des grandes vallées intra-alpines est difficilement justifiable, car des grandes villes comme Grenoble, Lucerne, Innsbruck, Bolzano-Bozen ou Salzbourg sont situées à l'intérieur

(10) Mary SANCY, « Comparaison de la Convention alpine et du projet de Convention-cadre européenne des régions de montagne », Actes du Séminaire sur le projet de Convention-cadre européenne des régions de montagne, *Etudes et travaux* (Conseil de l'Europe), n° 68, 2000, pp. 29-39.

de ce périmètre, alors qu'elles ne développent finalement que peu de liens structurels avec les territoires de montagne, si ce n'est leur proximité. Et ces importants bassins de population déséquilibrent fortement les intérêts des politiques publiques en faveur des urbains au détriment des zones marginalisées.

Le périmètre thématique est, lui aussi, tout à fait singulier. Car si l'idée initiale du projet germanique de Convention était axée sur la protection de la nature, les pays latins, davantage concernés par des problématiques de développement, ont insisté pour ajouter un volet correspondant dans les textes (11). Ainsi, les objectifs de la Convention tels que définis dans la Convention-cadre sont de : remédier aux hétérogénéités des territoires alpins ; limiter la pression humaine sur la nature ; préserver et protéger les Alpes et utiliser les ressources de façon durable dans divers secteurs (population culture, aménagement du territoire, qualité de l'air, protection du sol, régime des eaux, protection de la nature et entretien des paysages, agriculture de montagne, forêts de montagne, tourisme et loisirs, transports, énergie, et déchets). Ce périmètre dépasse donc largement la protection de l'environnement, puisqu'il prend même en compte des thèmes peu liés au développement durable, tels que la préservation de la culture alpine. Compte tenu de cette étendue d'action, la rédaction et l'adoption des protocoles a pris beaucoup de temps, ralentissant considérablement la mise en œuvre de la Convention alpine. Jusqu'à aujourd'hui, seuls huit protocoles d'application ont été rédigés (aménagement du territoire et développement durable (12) ; agriculture de montagne (13) ; protection de la nature et entretien des paysages (14) ; forêts de montagne (15) ; tourisme (16) ; protection des sols (17) ; énergie (18) ; transports (19)) ; très largement tournés vers le développement territorial, ils proposent une vision globale des problématiques environnementales dans les Alpes. De plus, deux déclarations, non juridiquement contraignantes, relatives au changement climatique, à la population et à la culture, viennent compléter cet arsenal

(11) Andreas GÖTZ, « The Alpine Convention as an example of the role of non-governmental organisations in the adoption of an international agreement », in L. TREVES / L. PINESCHI / A. FODELLA (dir.), *Sustainable Development of Mountain Areas*, Giuffrè Editore, Milan, 2004, pp. 234-241.

(12) Signé en 1994, non ratifié par la Suisse et l'UE. Cf. le site Internet www.alpeconv.org/fr/convention/protocols/Documents/amenagement_fr.pdf.

(13) Signé en 1994, non ratifié par Monaco et la Suisse. Cf. le site Internet www.alpeconv.org/fr/convention/protocols/Documents/agriculture_fr.pdf.

(14) Signé en 1994, non-ratifié par la Suisse et l'UE. Cf. le site Internet www.alpeconv.org/fr/convention/protocols/Documents/nature_fr.pdf.

(15) Signé en 1996, sauf par l'UE, et non ratifié par Monaco, la Suisse et l'UE. Cf. le site Internet www.alpeconv.org/fr/convention/protocols/Documents/forets_fr.pdf.

(16) Signé en 1998, non ratifié par la Suisse. Cf. le site Internet www.alpeconv.org/fr/convention/protocols/Documents/tourisme_fr.pdf.

(17) Signé en 1998, non ratifié par la Suisse. Cf. le site Internet www.alpeconv.org/fr/convention/protocols/Documents/sols_fr.pdf.

(18) Signé en 1998, non ratifié par Monaco et la Suisse. Cf. le site Internet www.alpeconv.org/fr/convention/protocols/Documents/energie_fr.pdf.

(19) Signé en 2000, non ratifié par l'Italie, la Suisse, Monaco et l'UE. Cf. le site Internet www.alpeconv.org/fr/convention/protocols/Documents/transports_fr.pdf.

de textes. Le système conventionnel que constituent les instruments relevant de la Convention alpine est donc particulièrement imposant (20), une rareté dans le champ des accords internationaux (21).

La Convention est au cœur du dilemme plus global entre développement et protection de la nature, que nos sociétés contemporaines se sont montrées jusque-là incapables de résoudre. Elle aborde aussi largement les questions de développement territorial, ce qui la place en première ligne des enjeux de cohésion territoriale et en fait un instrument important de promotion d'une forme de politique régionale européenne sur un territoire dont l'hétérogénéité en matière de développement est un marqueur très fort (22). Dans cette perspective, le fait que la Convention comprenne, parmi ses Etats membres, trois entités qui ne sont pas membres de l'UE (Suisse, Liechtenstein, Monaco) ajoute une complexité supplémentaire à ces politiques, même si ces pays sont déjà particulièrement bien intégrés dans les politiques européennes.

Ce périmètre thématique très large peut en même temps constituer un handicap pour l'efficacité de la Convention, par rapport à d'autres conventions internationales, dont les domaines d'intérêt sont autrement plus précis (comme par exemple la Convention sur la biodiversité). L'une des principales conséquences des caractéristiques de ce périmètre est que les dispositions incluses dans les protocoles restent par trop générales (23), rendant considérablement plus difficile tout mécanisme de vérification. Les actions demandées aux parties contractantes sont le plus souvent de simples « contributions », où certains éléments d'importance doivent uniquement être « *pris en compte* ». Les incitations se limitent à « *l'instauration de conditions générales* » (24), de multiples articles ne constituant que de simples « encouragements » (25), où les parties doivent « *favoriser* » certaines actions (26), « *prendre des mesures nécessaires* » (27) sans obligation, « *s'efforcer* » (28), « *veiller* » (29), voire « *entreprendre tous les efforts afin de réduire autant que possible* » (30). Au final, les mesures restent floues et leur interprétation et leur application de l'exclusif ressort de chaque partie contractante.

(20) Laura PINESCHI, « The Convention for the protection of the Alps and its protocols: evaluation and expectations », in Tullio TREVES / Laura PINESCHI / Alessandro FODELLA (dir.), *Développement durable des régions de montagne*, Giuffrè Editore, Milan, 2004, pp. 191-214.

(21) Pour plus de détails, cf. Marco ONIDA, « Plaidoyer pour une politique communautaire des montagnes : l'exemple à prendre de la Convention alpine », *Revue du droit de l'Union européenne*, n° 4, 2008, pp. 739-781.

(22) Cf. Marco ONIDA, « The Alpine Convention as an instrument for regional policy », *Regions*, n° 280, 2010, pp. 16-18.

(23) Alessandro FODELLA / Laura PINESCHI, « Environmental protection and sustainable development of mountain areas », in Tullio TREVES / Laura PINESCHI / Alessandro Fodella (dir.), *Droit international et protection des régions de montagne*, Giuffrè Editore, Milan, 2002, pp. 15-75.

(24) Protocole Aménagement du territoire et développement durable, art. 2.

(25) A titre d'exemple, signalons le Protocole Aménagement du territoire et développement durable, art. 4, le Protocole Agriculture de montagne, art. 3, 6, 7 et 13, ou encore le Protocole Protection de la nature et entretien des paysages, art. 11.

(26) Protocole Agriculture de montagne, art. 18.

(27) Protocole Protection de la nature et entretien des paysages, art. 7.

(28) Protocole Protection de la nature et entretien des paysages, art.10.

(29) Protocole Tourisme, art. 9.

(30) Protocole Protection des sols, art. 15.

Pourtant, le périmètre thématique a évolué à mesure qu'évoluaient également les thèmes abordés lors des grandes négociations internationales sur l'environnement, passant de la protection de l'environnement au développement durable et aujourd'hui à l'économie verte. Ce mouvement perpétuel de balancier entre protection et développement, conséquence de la négociation entre approches germanique et latine, ne peut empêcher aujourd'hui les intérêts économiques et la nécessité de protection du capital nature de se heurter frontalement, ce que l'avènement du concept d'économie verte issu de Rio+20 n'arrangera pas. Comment préserver le capital nature quand la nécessité de développement et les intérêts économiques sont devenus si vitaux ? Comment prendre en compte la variable nature dans un univers libéral où l'exploitation des ressources naturelles est un atout de compétitivité et où tout interventionnisme des Etats est vu comme une atteinte à la liberté des marchés ? La Convention reste fortement marquée par ce dilemme et devra engager de nouvelles bases de discussions pour proposer une autre forme de relation à la nature alpine tout en maintenant les exigences en matière de développement.

Une organisation institutionnellement mature

Les institutions qui découlent de ces textes sont la Conférence alpine, qui est l'organe décisionnaire, le Comité permanent qui est son pendant exécutif, le Comité de vérification et, depuis 2004, un Secrétariat permanent qui soutient l'ensemble du système. A l'ensemble de ces organismes sont conviés de nombreux observateurs, qui sont autant de parties prenantes sur les sujets détaillés dans la Convention.

Pour mettre en œuvre les différentes dispositions de la Convention alpine, ont également été mis au point deux instruments innovants, qui constituent la base du rayonnement de la Convention. Le premier est le système d'observation et d'information des Alpes (SOIA), qui est une base fournissant des données et des cartes circonscrites au territoire alpin telles que définies dans la Convention, ce qui permet une personnification indispensable de la Convention à son territoire – ce territoire fait en effet aujourd'hui l'objet d'un quasi-consensus dans la communauté scientifique. Le second est constitué de l'ensemble des groupes de travail et plates-formes d'experts de la Convention alpine : ainsi, dix groupes de travail existent, regroupant des experts de l'ensemble des parties contractantes sur les thèmes que sont l'eau, les grands carnivores, le patrimoine mondial de l'UNESCO, les risques naturels, l'agriculture de montagne, la démographie et l'emploi, le rapport sur l'état des Alpes, le transport, le réseau écologique, les forêts de montagne et l'énergie, dont la majorité correspond aux thématiques définies dans la Convention-cadre. Ces groupes permettent de précieux échanges de vues entre les différents pays et constituent la base d'un processus de rapprochement, de socialisation, entre les différentes politiques de ces Etats sur les thèmes abordés. Aujourd'hui donc, la Convention possède, d'un point

de vue institutionnel, tous les organes nécessaires au bon fonctionnement d'une telle organisation internationale. Deux bémols peuvent venir quelque peu noircir ce tableau : le premier est que tous les Etats n'ont pas ratifié les protocoles de la Convention – la Suisse n'en a ratifié aucun –, ce qui ne permet pas un traitement équilibré des parties en présence ; le second est le budget limité du Secrétariat permanent, qui ne permet pas de développer des projets et des initiatives allant au-delà du simple fonctionnement quotidien de la Convention, ce budget ne pouvant être complété par des financements extérieurs, interdits au Secrétariat.

Un modèle international

La Convention est, malgré les difficultés présentées plus haut, l'accord international le plus abouti en matière de coopération transnationale entre territoires de montagne. En effet, seuls trois autres principales initiatives internationales dans le domaine de la montagne existent de par le monde. L'une est le Mountain Partnership, qui a pour objectif de fédérer l'ensemble des actions de coopération dans les zones de montagne : elle regroupe près de 200 organisations ou Etats, parmi lesquels la Convention apparaît comme l'interlocuteur multinational le plus ancien. Une autre initiative est la Convention des Carpates : souvent présentée comme la petite sœur de la Convention alpine, elle rassemble, selon le même principe et avec une approche analogue, sept Etats membres autour d'une Convention-cadre entrée en vigueur en janvier 2006 et complétée par trois protocoles (31). Enfin, l'International Centre for Integrated Mountain Development (ICI-MOD) agit, dans la zone himalayenne, en tant qu'organisation indépendante au service des huit Etats himalayens, pour y stimuler la coopération internationale, principalement à travers des recherches scientifiques et la diffusion d'information.

D'autres actions intergouvernementales existent, comme la Conférence dinarique, dont la première conférence a eu lieu en mars 2011, parallèlement à la 11^e Conférence alpine, à Brdo, en Slovénie, et avec le soutien fort de la Convention alpine. D'autres sont en gestation, comme la Convention andine et la Caucasus Initiative, qui ne sont pas exclusivement centrées sur les zones de montagne. En Europe toujours s'est constituée, à partir du programme de coopération transfrontalière du Conseil de l'Europe – à partir de la Convention-cadre de 1980 –, la Communauté de travail des Pyrénées, qui, regroupant les sept régions pyrénéennes et d'Andorre, s'est dotée en 2005 d'une personnalité juridique lui permettant notamment de gérer des fonds.

(31) Protocole sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et paysagère, Protocole sur la gestion durable des forêts, Protocole sur le développement durable des Carpates. Cf. le site Internet www.carpathianconvention.org/protocols-to-the-convention.html.

Ces initiatives de coopération en zones de montagnes sont à la fois rares et peu élaborées, dans le sens où les engagements des Etats sont, hors d'Europe, non contraignants, montrant ainsi combien les Etats ou les organisations intergouvernementales sont extrêmement réticents à conclure des accords spécifiquement dédiés aux zones de montagne, soulignant un peu plus l'exception que constitue la Convention alpine dans la société internationale et le rôle de catalyseur qu'elle joue, à travers son influence sur la Convention des Carpates, sur l'initiation d'un processus similaire dans les Balkans, constituant désormais un modèle international reconnu pour des initiatives similaires.

UNE RELATION AMBIVALENTE ET PROBLÉMATIQUE AVEC L'UE

Si la Convention alpine, issue du mouvement international spectaculaire en faveur des accords environnementaux qui a eu lieu entre les Conférences de Stockholm en 1972 et Rio en 1992, est reconnue au niveau international, le développement de politiques environnementales de l'UE et la volonté de non-différentiation des zones de montagne au sein des institutions européennes ont largement occulté le rôle de la Convention à l'échelle européenne. Depuis le Traité d'Amsterdam, toutes les politiques de l'UE comportent une dimension de développement durable, complétant ainsi des priorités européennes axées notamment sur la gestion des déchets, la conservation des ressources naturelles ou la préservation de la biodiversité, qui s'appliquent évidemment dans les zones alpines relevant de l'UE. Or, l'application de ces règles alpines peut avoir une incidence sur d'autres domaines communautaires car elles engagent l'ensemble du territoire des Etats parties, limitant le recours à la Convention (32). En parallèle à cette politique dédiée aux questions d'environnement, l'UE a renforcé son approche régionale des questions de développement, à travers les fonds dédiés à la coopération territoriale européenne (ex-INTERREG) et les programmes de coopération transnationale, où les zones de montagne alpines disposent d'un instrument de financement européen *ad hoc*, le programme espace alpin. Et si l'UE a approuvé la Convention alpine dès 1996, elle n'a toujours pas ratifié quatre des huit protocoles de la Convention. Donc, si la Convention-cadre s'applique également à l'UE, elle a au final peu influencé les politiques européennes dédiées aux zones de montagne (33) tant celles-là demeurent embryonnaires.

Ces différents éléments, ajoutés à l'absence quasi systématique de la Commission européenne aux différentes activités de la Convention et donc au peu de volonté politique affichée par la Commission vis-à-vis de la

(32) Juste Ruiz JOSÉ, « L'action de l'Union européenne en faveur des régions de montagne », in Tullio TREVES / Laura PINESCHI / Alessandro FODELLA (dir.), *Droit international...*, *op. cit.*, pp. 143-158.

(33) Cf. Sébastien MARCIALI, « Convention alpine et Union européenne », in Philippe YOLKA (dir.), *La Convention alpine. Un nouveau droit pour la montagne ?*, CIPRA France, Grenoble, 2008, pp. 38-5 : Juste Ruiz JOSÉ, *op. cit.*, pp. 143-158.

Convention alpine, limitent l'utilisation de l'échelon européen comme catalyseur de la coopération internationale en faveur des Alpes. Pourtant, la Convention pourrait constituer un relais fondamental pour l'application des politiques européennes dans les Alpes (34). Au contraire, l'approche macro-régionale de l'UE, à travers une région alpine étendue – comprenant toutes les régions environnant les Alpes et donc les grandes métropoles qui s'y situent – pour l'application de ses instruments financiers de coopération territoriale constitue une différenciation claire par rapport aux instruments offerts par la Convention et par là même une sorte de concurrence indirecte pour ce qui concerne la coopération internationale. Cette forme de compétition est déséquilibrée, car elle est soutenue par des fonds européens dont la Convention alpine ne jouit pas et empêche toute résolution de ce qui a été décrit ailleurs comme étant une ambivalence alpine : la nécessité de ne pas se couper de l'Europe tout en ne tombant pas sous la dépendance des grandes métropoles (35). Ce sont les politiques alpines et les habitants des Alpes qui, les premiers, pâtissent de ce chevauchement des initiatives de coopération dans les Alpes.

En fait, la Convention alpine souffre encore du contexte qui prévalait lors de sa création, notamment caractérisé par le fait que les acteurs territoriaux n'ont pas participé directement aux négociations. Ces conditions ont ensuite largement évolué, mais elles ont durablement marqué les acteurs de la Convention et handicapent la mise en œuvre des textes conventionnels aujourd'hui. En effet, si la Convention alpine est bien un traité international, elle nécessite pourtant des relais locaux forts pour pouvoir être mieux connue, utilisée, mise en œuvre et valorisée par les acteurs des différents échelons alpins. Ici donc le rôle des Etats parties est fondamental et leur activisme est incontournable pour le bon fonctionnement de la Convention, eu égard aux problèmes posés par le manque d'implication des acteurs territoriaux lors de sa rédaction. Or les Etats alpins ont des organisations territoriales mais aussi administratives très variées : des Etats fédéraux (Suisse, Autriche, Allemagne) constitués en Etats fédérés centralisés, un Etat régionalisé (Italie) et un Etat encore très centralisé (France). A chaque Etat correspondent également des pratiques très différentes selon les ministères de l'Environnement concernés. Ainsi, au sein de la Convention, le gouvernement allemand collabore de manière très étroite avec la Bavière ; en Suisse ou en Autriche, les cantons et les *Länder* sont beaucoup moins impliqués. Et cet échelon régional ne suffit souvent pas car, au sein de ces régions, les zones de montagne sont encore marginales et périphériques.

Affirmer son existence aux côtés de la législation européenne n'est pas chose aisée et l'aide indispensable des Etats pour faire vivre la Convention restera malgré tout vraisemblablement limitée, les Alpes n'étant pas

(34) Cf. Marco ONIDA, « Plaidoyer... », *op. cit.*, pp. 739-781.

(35) Werner BÄTZING / Henri ROUGIER, 2005. Les Alpes. Un foyer de civilisation au cœur de l'Europe. Lausanne : LEP Editions, 510 p., p. 444.

seulement une périphérie de l'Europe, mais aussi des Etats alpins eux-mêmes, cela, même en Suisse ou en Autriche. De plus, les différents mouvements d'intégration politique et économique qui ont eu lieu en Europe ont d'une certaine manière « déterritorialisé » les Alpes : vivre dans les Alpes ne signifie plus vivre grâce aux ressources propres à la montagne, mais seulement vivre dans un cadre de vie agréable pour y mener des activités non liées à la montagne. Entre une intégration européenne qui ne tient pas compte de ses caractéristiques en tant que chaîne de montagne et une intégration à son voisinage immédiat, une spécificité alpine doit absolument s'affirmer sur le plan politique. Il appartient désormais aux populations locales, plus qu'aux gouvernements ou à l'Europe, de trouver des solutions communes de développement. La Convention alpine, en donnant une unité aux Alpes et à ses 14 millions d'habitants, a justement pour objectif de dépasser les approches nationales : pour cela, elle devra probablement à l'avenir chercher un peu plus à s'émanciper des Etats pour s'intéresser aux initiatives proprement alpines. Cela est, en soi, un vrai défi pour toute organisation intergouvernementale.

UN MODÈLE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE ENTRE ZONES DE MONTAGNE A REDÉCOUVRIR

La coopération internationale dans les zones de montagne constitue, on le voit à travers l'exemple de la Convention alpine, un défi de taille. Les problématiques spécifiques à résoudre et leur périphérie par rapport aux centres de décision – tant nationaux que régionaux – laissent une nouvelle fois les acteurs locaux face à eux-mêmes. Si l'Europe n'a pas voulu jusqu'à présent particulariser les zones de montagne et y développer des politiques *ad hoc*, le projet de macro-région européenne pour les Alpes, voulu sur un modèle européen et porté par certaines régions alpines, n'y changera rien. Ce sont les initiatives de coopération locales transnationales, sur la base des défis communs à relever, qui pourront empêcher les Alpes de devenir la simple aire de jeux de l'Europe. Dans les Alpes, il appartient notamment aux régions dont le territoire est totalement alpin, comme le Sud-Tyrol, le Trentin, le Val d'Aoste, certains cantons suisses, le Tyrol ou le Vorarlberg, de montrer la voie.

Ce laboratoire de coopération internationale, bloqué par les Etats, devrait pourtant trouver en l'UE, comme d'autres acteurs régionaux qui cherchent à outrepasser l'échelon national pour dialoguer directement avec Bruxelles, un appui nécessaire, tant en matière d'influence économique que politique. La difficulté principale réside dans le fait que la Convention n'est pas un interlocuteur habituel (ni région, ni Etat) et qu'elle n'est pas soutenue politiquement, ni par les régions alpines, qui n'ont pas digéré d'avoir été laissées à l'écart lors de sa création, ni par la majorité des Etats alpins, pour lesquels les montagnes demeurent un sujet périphérique. Toutefois, les efforts déjà accomplis par la Convention et la visibilité acquise tant auprès

de l'UE que des populations locales sont porteurs d'espoirs. En effet, les nombreuses initiatives issues de la Convention, que ce soient les groupes d'experts, les conférences, les réseaux pan-alpins ou les rencontres informelles, ont depuis vingt ans tissé des liens de sociabilité entre les acteurs des huit Etats alpins. A l'image des réseaux de communes dans les Alpes, les acteurs locaux sont donc, de plus en plus, en situation et en capacité d'améliorer les processus de coopération internationale dans les Alpes. Si la Convention est avant tout un traité intergouvernemental, cet effet indirect de mise en relation des acteurs entre les différents Etats est un message fort, qui justifie que la Convention soit davantage valorisée et reconnue comme un élément décisif favorisant la coopération dans les Alpes.