

Une nouvelle solidarité entre les Alpes et les régions environnantes

Document de position de la CIPRA sur une stratégie macro-régionale européenne pour la région alpine.

Validé par l'Assemblée des délégués de CIPRA International le 10 Octobre 2013

Différents acteurs politiques de l'Arc alpin se mobilisent pour la mise en place d'une stratégie de l'Union européenne pour la région alpine (EUSALP). Avec plus de 100 organisations membres provenant de tous les pays alpins, la Commission Internationale pour la Protection des Alpes (CIPRA) s'appuie sur un large réseau qui dépasse le cadre des Alpes et qui est également ancré dans les régions métropolitaines environnantes. C'est pour cette raison que la CIPRA participe activement au processus d'élaboration d'une stratégie européenne pour la région alpine en représentant les intérêts d'une politique alpine écologique et soutenable. Une coopération renforcée dans le cadre de l'EUSALP doit prendre place entre les Régions alpines et leurs régions environnantes, mettant les partenaires sur un pied d'égalité sans remettre en question les acquis de la Convention alpine.

I. Eléments de contexte

La Convention alpine offre aujourd'hui un schéma clairement défini pour les Alpes, reconnu au niveau du droit international, ayant un territoire d'application défini et le but explicite d'assurer un développement durable pour cette région. Dans le document de 1995 « Europe 2000+ - Coopération européenne pour le développement des territoires » la Commission Européenne a défini avec la Convention alpine un espace pour la coopération transnationale. C'est sur cette base qu'est défini le territoire dans lequel la CIPRA intervient de façon prioritaire avec son expertise du développement de l'espace alpin. Pour la CIPRA il est important qu'un projet de macro-région soit initié conjointement avec les acteurs de la Convention alpine et ne puisse être discutée sans eux. Le fait que la Convention alpine soit un traité international directement applicable ne peut être négligé.

Depuis la signature de la Convention alpine en 1991, d'importants réseaux ont été tissés dans les Alpes. Des institutions spécialisées ont été mises en place comme ALPARC (Réseau alpin des espaces protégés), « Alliance dans les Alpes » pour les communes, ISCAR (Comité Scientifique pour la Recherche Alpine) et l'association « Ville des Alpes de l'année ». Pourtant, dans l'ensemble la Convention alpine est inégalement appliquée dans les Etats signataires. La CIPRA, observateur critique et promoteur du développement durable dans les Alpes et en même temps à l'origine de la Convention, demande maintenant aux Etats signataires de prendre des mesures concrètes, d'augmenter substantiellement leur contribution financière et de renforcer de façon significative l'application de la Convention alpine sur le terrain. Dans cette optique la CIPRA avait proposé en 1995 la mise en place d'un Fonds public pour les Alpes.

Le train vers une Macro-région Alpes a quitté la gare ; aucun des acteurs majeur ne veut le manquer. Mais qui le conduit, qui va décider de sa vitesse et quel sera le prix du ticket ? Beaucoup de questions demeurent sans réponses. La CIPRA les pose maintenant : elle considère la stratégie macro-régionale comme une opportunité pour les Alpes de faire prendre conscience à l'Europe entière des problèmes rencontrés par les régions alpines. On doit cependant aussi considérer que cette discussion sur l'EUSALP pose la question fondamentale de la configuration de la stratégie future pour les Alpes. La CIPRA pose cette question depuis trois décennies notamment dans plusieurs documents disponibles sur son site Internet.

L'approche macro-régionale est basée sur une proposition de l'Union Européenne. Le but est d'aider des territoires importants sans frontières politiques ou administratives bien définies à adresser ensemble leurs défis et opportunités communs. Ceci en particulier lorsque les structures classiques ne donnent pas des réponses satisfaisantes. Il n'y a pas de définition normalisée pour une macro-région mais cette notion est décrite dans la Stratégie de Lisbonne sur la cohésion territoriale. En accord avec celle-ci, une macro-région est un territoire qui comprend plusieurs Etats ou régions qui ont un ou plusieurs défis ou caractéristiques en commun. Les Alpes répondent tout à fait à cette définition. La position européenne est qu'une macro-région ne doit créer ni institution supplémentaire, ni fardeaux financiers ou institutionnels supplémentaires et doit utiliser les instruments existants de financement et de coopération (*par exemple les politiques européennes sur l'environnement ou la cohésion*) et répondre aux règles nationales et internationales. La mise en œuvre d'une stratégie européenne nécessite un programme de travail avec les principaux objectifs, les mesures à prendre et la répartition des responsabilités. Jusqu'à présent deux macro-régions ont défini leur stratégie européenne : celle de la mer Baltique (2009) et celle de la Région du Danube (2010).

II. Des initiatives avec faible référence à la Convention alpine

Trois initiatives dans les pays alpins ont lancé le débat sur la macro-région Alpes : celle de la Convention alpine, celle du programme « Espace alpin » et celle de certaines régions englobées en partie ou totalement dans les Alpes. Ces trois initiatives ont tenté, avec des perspectives spécifiques, de contribuer au débat : elles ont entrepris de coordonner leurs activités de manière à exploiter leur synergie à partir de certains points de départ ou de certains mandats. La Convention alpine n'a pas été jusqu'à présent suffisamment prise en compte dans ces stratégies pour une macro-région Alpes :

- En 2012 quelques régions alpine de la France à l'Autriche ont écrit l'ébauche d'une stratégie macro régionale pour l'espace alpin et, dans une conférence des Régions alpines le 29 juin 2012, ont adopté une résolution pour une « Macro Région pour l'Espace Alpin » avec le but de faire de l'Espace alpin le « cœur battant » de l'Europe. Une conférence des régions alpines s'est tenue à Innsbruck en octobre 2012 sur cette question.
- Le programme européen « Espace alpin » met en œuvre un projet (2011-2013) pour la mise au point d'une stratégie pour les Alpes qui est avant tout un cadre pour le programme 2014-2020 ; ce projet procède à un dialogue largement ouvert mais tente aussi de stimuler les suggestions pour une stratégie macro-régionale pour la région alpine.

La Convention alpine a formé un groupe de travail sur la question de la macro-région pour la région alpine à la XI^{ème} Conférence alpine à Brdo, qui, à partir de différentes sessions, a émis une proposition le 14 Mai 2012. Cette proposition définit, avant tout, les domaines dans lesquels la Convention alpine peut apporter une contribution substantielle à une future stratégie pour une macro-région pour l'espace alpin. La XII^{ème} Conférence alpine (Poschiavo, 2012) a adopté une résolution recommandant d'utiliser les potentialités de la Convention alpine pour aller plus avant dans le processus de stratégie macro- régionale.

III. La Convention alpine comme élément central

La Convention alpine doit être l'élément central de l'EUSALP. L'EUSALP et la Convention alpine devraient se féconder l'une l'autre pour créer de nouvelles synergies.

La coopération de la Convention alpine avec une Région Alpes au sens large doit maintenant être renforcée. Les avancées obtenues grâce à ce traité international unique doivent être reprises comme principal objectif pour la protection et le développement durable pour une Région alpine élargie, et être à la base d'une coopération entre les Alpes et les régions environnantes. Il est de plus nécessaire de s'assurer de la participation de tous les acteurs, des organisations et des institutions ainsi que des autorités locales, des villes et des Régions situés dans le périmètre de la Convention alpine en tant que partenaires importants pour le développement et la mise en place de l'EUSALP. Il ne doit pas y avoir de contradiction entre la Convention alpine et l'EUSALP.

La Convention alpine et ses institutions ont, dans les vingt années passées, créé une structure unique pour la protection et la promotion d'un développement durable dans les Alpes. Il serait insensé de remettre en question les acquis de la Convention alpine en la mettant en concurrence avec l'EUSALP. La Convention alpine et l'EUSALP doivent se compléter et non entrer en compétition. Du point de vue de la CIPRA aucune EUSALP n'est concevable sans une large contribution des valeurs de la Convention alpine. On doit considérer que la Convention alpine a, en terme de légitimité la position forte d'un traité international. Par ailleurs, la Convention alpine a aussi besoin de se renouveler et d'évoluer en permanence : en ce sens la CIPRA voit l'EUSALP comme une opportunité à saisir pour la Convention alpine.

Les principes et les buts établis en 1991 par la Convention alpine représentent les bases de la stratégie future pour le développement durable dans les Alpes. Les buts apparaissent dans la formulation de la Convention cadre et dans ses protocoles et ont été complétés et clarifiés par de nombreux autres documents importants. Ceci a permis la création d'un large réseau Alpin qui aujourd'hui sert de support à de nombreuses activités au plan local, régional, national et international pour la protection et le développement durable des Alpes. Les stratégies alpines futures, dans l'optique de la CIPRA, n'ont de sens que dans le cadre d'une Convention alpine renouvelée, et non pas en coexistant en parallèle avec elle, ni sans elle.

IV. Une EUSALP avec une zone cœur alpine et une zone de coopération avec des relations fonctionnelles

Du point de vue de la CIPRA, l'EUSALP devrait se composer d'une zone cœur et d'une zone périphérique métropolitaine en tant que zone de coopération avec des relations fonctionnelles. Les futures coopérations porteraient sur des sujets spécifiques, avec un focus sur le développement durable entre les régions à l'intérieur et à l'extérieur des Alpes et ceci de manière flexible. Les acteurs et notamment les collectivités du cœur des Alpes doivent pouvoir décider des solutions à apporter aux problèmes spécifiquement alpins.

La CIPRA salue les initiatives pour renforcer la coopération entre les acteurs des Alpes et ceux des régions environnantes. La CIPRA est convaincue que beaucoup de problèmes et de défis dans l'espace alpin – concernant par exemple le trafic de transit, la production et la distribution d'énergie, la connectivité des habitats naturels, l'utilisation des ressources renouvelables telles que l'eau, le tourisme soutenable, les politiques de l'emploi, le changement climatique- peuvent être mieux définis et résolus par une coopération entre les collectivités territoriales des Alpes et celles des régions environnantes.

Les acteurs et notamment les collectivités du cœur des Alpes doivent pouvoir prendre les décisions concernant les problèmes spécifiquement alpins. L'EUSALP doit être basée sur un réseau d'acteurs à différents niveaux, depuis les politiciens, les institutions publiques et privées jusqu'à la société civile. Ce n'est pas le périmètre de la macro-région qui est centrale, mais plutôt les acteurs impliqués dedans et leurs activités. S'il était néanmoins nécessaire de définir un territoire d'application pour l'EUSALP, la CIPRA suggère un zonage : *une zone cœur alpine* et *une zone de coopération* avec des relations fonctionnelles. La zone cœur s'étendra sur la zone définie par la Convention alpine et sera la zone cible prioritaire des activités communes des acteurs dans et à l'extérieur des Alpes. La zone de coopération inclura la zone cœur et les régions environnantes. C'est là où seront définies les relations entre les Alpes et les territoires jouxtant les Alpes.

La CIPRA intègre bien la nécessité d'étendre la coopération aux régions voisines qui ne sont pas dans la Convention alpine mais cela impacte de façon importante le développement économique, social et écologique de l'espace alpin. Ceci peut renforcer la nature des relations et la solidarité entre les habitants de l'espace alpin et ceux des régions environnantes. De nouveaux partenariats pourraient engendrer de solutions innovantes par exemple dans le domaine de la nature et du paysage, de l'énergie, des services publics ou du tourisme. De fait, la coopération entre les Alpes et les régions environnantes est déjà une longue tradition dans la plupart des pays.

La forte tendance des Alpes à s'inscrire dans des relations de domination ne doit pas cependant conduire les Alpes à être simplement intégrées aux régions métropolitaines en tant que zones environnantes. La CIPRA s'oppose à une telle stratégie, dans la mesure où l'espace alpin nécessite des stratégies et des solutions particulières pour faire face aux problèmes spécifiques des zones de montagne. Si des nouvelles structures sont nécessaires pour l'EUSALP, elles doivent être de nature fédérale et participative. Ceci nécessite l'implication active des municipalités, des régions, des agences et de

représentants de la société civile, telles des associations, dans les Alpes. Les organisations non gouvernementales doivent avoir un statut d'observateur pour leur permettre de puiser dans leurs expériences positives dans le contexte de la Convention alpine. L'EUSALP devrait renforcer plutôt qu'affaiblir la Convention alpine et sa capacité d'influence.

V. Thèmes centraux

1. Energie et protection du climat

Les Alpes et les zones métropolitaines se dirigent ensemble vers un avenir énergétique compatible avec le climat impliquant des économies d'énergie, l'efficacité énergétique et le recours à des énergies renouvelables compatibles avec les Alpes ainsi que la modernisation des installations de production existantes. Il ne doit plus y avoir de développement de l'hydroélectricité sous couvert de protection du climat.

Pour limiter le réchauffement climatique, il est essentiel d'économiser l'énergie, en l'utilisant plus efficacement et en réduisant sa consommation par étapes. Ceci inclut par exemple la modernisation des installations existantes d'hydroélectricité. Nous considérons que les bâtiments durables ont un grand potentiel grâce à l'utilisation de bois local, une ressource renouvelable. Ceci contribue à la création d'emplois et de valeur ajoutée régionale. Pourtant, l'efficacité énergétique ne suffit pas à ce que notre économie soit compatible avec le climat. Nous devons fondamentalement changer notre mode de consommation d'énergie et abandonner l'usage de matériaux, produits et services à forte consommation énergétique. Le passage des énergies fossiles aux énergies renouvelables doit être encouragé, mais pas au détriment de la nature. La production de biomasse, l'installation de fermes éoliennes et de nouveaux barrages hydroélectriques dans les Alpes sont tous susceptibles de provoquer des conflits. Les conséquences écologiques, sociales et économiques des mesures de lutte contre le changement climatique doivent être examinées avec attention et comparées entre elles.

- Une « Vision énergétique des Alpes » doit être réalisée conjointement avec les régions environnantes avec des exemples réussis qui prennent en compte la nature et l'écologie.
- Les Alpes et les régions métropolitaines doivent présenter conjointement un modèle économique de consommation énergétique qui réduise drastiquement l'émission de gaz à effet de serre, par exemple avec des constructions durables en bois régional.
- A la place de nouvelles installations hydro-électriques, la priorité doit être donnée à la modernisation des installations existantes. Ces mesures doivent préserver aussi loin que possible la nature et les paysages spécifiques des Alpes.
- De nouvelles stations de pompage-turbinage ne doivent pas être considérées comme une solution technique simple par rapport à d'autres solutions de stockage ou de gestion des fluctuations offre-demande du réseau électrique.
- Les installations d'éoliennes doivent prendre en considération les particularités de la nature alpine et doivent être planifiées en priorité dans des zones sans intérêt paysager ou écologique.

- L'énergie nucléaire ne devra pas jouer un rôle dans l'alimentation en énergie des Alpes et des régions environnantes. De plus, les Alpes sont totalement inadaptées pour le stockage de déchets nucléaires.

2. Trafic de transit dans les Alpes et mobilité durable

La CIPRA demande aux pays alpins et à l'UE de soutenir les Alpes dans la promotion d'une mobilité douce pour l'environnement et de promouvoir à grande échelle le transfert des trafics passagers et marchandises sur le rail.

L'augmentation de la mobilité - particulièrement celle des voitures et des poids lourds – est une des causes majeures du changement climatique. Dans les pays alpins, plus de 25 % des gaz à effet de serre sont émis par le trafic.

- Les pays alpins et les régions environnantes pourraient aider à renforcer les flux régionaux dans les Alpes et promouvoir une mobilité compatible avec l'environnement, y compris dans les zones périphériques, par exemple via une planification intelligente de l'espace et de la mobilité.
- Les Alpes et les régions environnantes devraient conjointement réduire le trafic lié aux loisirs en lançant et en soutenant de nouvelles offres de mobilité douce.
- L'objectif de transférer le transport des marchandises sur le rail doit être effectivement réalisé, par exemple par une introduction à l'échelle des Alpes d'une bourse de transit.
- Le trafic de transit de personnes à travers les Alpes pourrait aussi faire l'objet d'un large transfert sur le rail, ce qui réduirait le trafic des voitures particulières dans les régions environnantes.

3. Les ressources naturelles et les risques naturels

Les Alpes et les zones métropolitaines promeuvent conjointement les réseaux écologiques, les zones protégées et les corridors biologiques, et examinent la durabilité et la compatibilité écologique de toutes les mesures de protection du climat.

Les changements climatiques se répercutent sur la nature. Les zones de montagne sont particulièrement sensibles et risquent de subir un taux plus élevé de disparition d'espèces végétales et animales. Des écosystèmes entiers, tels que ceux des cours d'eau, seront affectés par le changement climatique – non seulement dans les Alpes mais aussi dans les régions environnantes. La protection de la nature et celle du climat peuvent se compléter mutuellement. Les habitats intacts peuvent mieux absorber les conséquences du changement climatique que les habitats endommagés. De plus, les forêts naturelles, les zones humides comme les tourbières et les prairies extensivement pâturées améliorent l'équilibre des gaz à effet de serre : elles stockent le carbone de manière naturelle.

- Les Alpes et les zones métropolitaines devraient conjointement promouvoir des réseaux écologiques et des zones protégées pour que les animaux et les plantes

puissent réagir au changement climatique et trouver de nouveaux territoires pour survivre.

- Les Alpes et les régions environnantes devraient prendre en charge la revitalisation des cours d'eau. Si les rivières avaient plus d'espace le long de leurs rives elles pourraient retenir plus d'eau et réduire le risque d'inondations. Elles deviendraient simultanément plus diverses et plus accueillantes pour les plantes et les animaux.
- Les Alpes et les régions environnantes devraient conjointement assurer la protection permanente des ressources nécessaires et vitales en eau potable.
- Les Alpes et les régions environnantes devraient conjointement gérer les risques naturels, autant que possible sans avoir recours à des infrastructures non-soutenables (et souvent chères).
- Les Alpes et les régions environnantes devraient elles-mêmes assurer la préservation des zones humides telles que les tourbières. Des zones qui, dans le passé ont été asséchées et partiellement détruites, devraient autant que possible être restaurées dans leur état naturel.
- Les Alpes et les régions environnantes devraient soutenir et défendre une gestion des forêts compatible avec le climat et pousser à une certification de toutes les forêts en accord avec un système reconnu comme par exemple le label *Forest Stewardship Council* (FSC).
- Les collectivités des Alpes et des régions environnantes pourraient prendre en charge le contrôle de toutes les mesures de protection du climat pour vérifier leur soutenabilité et leur compatibilité avec la nature.

4. Ecotourisme et tourisme soutenable

Les opérateurs touristiques dans les Alpes et dans les régions environnantes soutiendront conjointement dans le futur les formes de tourisme soutenables et compatibles avec le climat.

Le changement climatique dans les Alpes présente des défis majeurs pour le tourisme. Ce dernier doit s'adapter aux modifications du climat et en même temps limiter davantage ses émissions de gaz à effet de serre. Par ailleurs, le tourisme est un secteur qui reçoit de généreuses subventions de la part des pouvoirs publics. Le secteur public est donc en position de force pour orienter le développement du tourisme vers plus de soutenabilité.

- Avec l'aide des régions environnantes, l'accent devrait être mis dans les Alpes sur une offre de voyage respectueuse du climat.
- Les opérateurs touristiques dans les Alpes et les territoires environnants devraient promouvoir des infrastructures efficaces sur le plan énergétique et servir de modèle à leurs hôtes.
- La construction de résidences secondaires doit être réduite dans toutes les Alpes car elle nuit à l'économie locale, au paysage et au climat.
- Il est de plus en plus difficile voire impossible de garantir la neige dans les stations de sports d'hiver ; les Alpes et les régions environnantes devraient empêcher tout nouveau développement touristique sur les glaciers ou dans des secteurs paysagers encore vierge. Des limites doivent être posées à l'occupation de l'espace par d'importantes infrastructures.

- Les financeurs publics et privés devront inclure des préoccupations de conservation de la nature et des paysages dans leurs activités de soutien du tourisme et s'efforceront autant que possible, à ne promouvoir que les projets et produits respectueux des paysages et milieux naturels tel qu'indiqué par exemple dans l'article 6 du protocole du tourisme de la Convention alpine.

5. Questions affectant les jeunes et les anciens

De meilleures formations et qualifications, pour la main d'œuvre régionale et une intégration plus forte des groupes sociaux jusqu'ici désavantagés dans les Alpes.

La soutenabilité signifie que les générations futures auront les mêmes opportunités de développement que les précédentes. Trop souvent, cependant, des groupes sociaux désavantagés – comme les jeunes – sont ignorés dans les discussions sur le développement soutenable. Ces groupes ne sont généralement pas pris en compte par les gouvernements, les administrations locales, les ONG, les associations ou les gestionnaires d'aires protégées.

- Les questions touchant les jeunes, les personnes âgées, les femmes et les nouveaux résidents devraient plus systématiquement faire partie du travail de la Convention alpine et de l'EUSALP.
- Nous avons besoin d'une politique d'immigration qui s'applique aussi aux zones rurales. Préserver les traditions alpines est nécessaire, mais il doit y avoir aussi une ouverture à la nouveauté, à l'extérieur et davantage d'acceptation des différences sociales et de la diversité culturelle.
- Dans le contexte d'une restriction de l'utilisation d'énergie fossile, des infrastructures alternatives ad hoc devraient être développées pour les personnes âgées dans les Alpes, pour assurer par exemple leur mobilité.

VI. Conclusions et nouvelles étapes

Dans un contexte marqué par des dynamiques européennes voir mondiales, la coopération des Alpes avec les régions environnantes a grandi en importance. Les défis spécifiques des régions alpines devraient dans le futur être au centre d'une politique alpine soutenable et écologique. L'implication explicite des régions environnantes dans les politiques alpines représente un défi majeur pour les acteurs des Alpes. De nouvelles formes de prise de décision sont nécessaires pour équilibrer en faveur des Alpes la balance inégale de pouvoir entre les Alpes et les régions environnantes. De plus, nous avons besoin d'une bonne gouvernance pour permettre à la population (toutes les parties prenantes) de participer directement aux processus de décision. Le processus de bonne gouvernance doit pouvoir commencer dès que possible. L'attention doit aussi être portée à ce que la coopération avec les régions extérieures aux Alpes ne renforce pas les tendances à la centralisation, affaiblissant ainsi les régions alpines.

Le processus de développement de l'EUSALP en est seulement à son début, avec beaucoup de points encore à clarifier. Par exemple une question ouverte est celle de savoir

à quoi ressembleront les buts et le fonctionnement de l'EUSALP, qui pilotera son fonctionnement et quels acteurs seront impliqués. Quelle sera la force politique et le statut légal de la zone cœur de la Convention alpine dans la future EUSALP, ou quelles seront les relations du cœur des Alpes avec les régions environnantes ? Les métropoles extra-alpines pourront-elles décider par exemple si des jeux olympiques devraient avoir lieu dans les Alpes et où ? De telles questions doivent être éclaircies dans le cadre d'un processus de dialogue entre les acteurs clé des Alpes. La CIPRA est prête à prendre une part active dans ce dialogue.

Pour la CIPRA il est important que les collectivités territoriales des Alpes puissent aussi à l'avenir être capables de décider pour elles-mêmes des stratégies qui leur conviennent et des solutions possibles pour leurs régions. Dans ce sens, les politiques alpines doivent se focaliser dès maintenant sur la solidarité avec les zones de montagne. Des solutions créatives pour une vie future dans les communes et les villes des Alpes nécessitent une nouvelle prise de conscience du lien entre les Alpes et les régions environnantes au regard de ces thématiques centrales. Une nouvelle solidarité entre les acteurs impliqués est nécessaire et urgente. Avec l'aide de son large réseau européen déployé dans les Alpes et au-delà, la CIPRA est prête à jouer une part active dans cette nouvelle solidarité. En retour, elle exige que les acteurs de la société civile, en particulier les organisations non gouvernementales, soient activement intégrées dans tous processus d'élaboration de l'EUSALP.

Bolzano/IT, 10 Octobre 2013