

Les protocoles d'application de la Convention alpine

12 janvier 2004

Numéro 2

dossierpolitique

Les protocoles d'application de la Convention alpine

La protection transfrontalière de l'espace alpin est en principe un objectif à soutenir, car les Alpes forment un écosystème unique. Mais les dispositions proposées dans les protocoles d'application de la Convention alpine ne sont pas acceptables pour l'économie, car elles ne vont pas dans le sens du développement durable. Les milieux économiques s'opposent donc à la prochaine ratification de ces protocoles.

La Suisse a ratifié le 28 janvier 1999 la Convention alpine qu'elle avait signée en novembre 1991. Le but principal poursuivi par les neuf parties contractantes (la Suisse, l'Autriche, l'Allemagne, la France, l'Italie, le Liechtenstein, Monaco, la Slovénie et la Communauté européenne) via cette Convention internationale est d'encourager le développement durable et la protection de l'espace alpin. Le contenu de ces objectifs est précisé dans les protocoles additionnels, qui constituent à leur tour des traités de droit international contraignants et directement applicables pour la Suisse. Le neuvième protocole prévoit une procédure selon laquelle un tribunal international aura la possibilité, non seulement de régler des questions juridiques de manière contraignante, mais aussi de prendre des mesures concrètes. Aucun recours n'est

possible contre les décisions de ce tribunal qui constitue un élément central de ce protocole.

Les protocoles d'application de la Convention alpine portant sur les domaines « Aménagement du territoire et développement durable », « Agriculture de montagne », « Protection de la nature et du paysage », « Forêts de montagne », « Tourisme », « Protection des sols », « Energie », « Transports » ainsi que le protocole additionnel portant sur le « Règlement des différends » seront à nouveau traités au cours du premier trimestre de 2004 par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-E). La commission examinera s'il n'y aurait pas lieu de ratifier certains de ces protocoles, à l'instar de ce que font d'autres pays. A cet égard,

Etat des ratifications (septembre 2003):¹

	A	CH	D	F	FL	I	MC	SLO	UE
Convention-cadre	X	X	X	X	X	X	*	X	X
Protocole de Monaco	X	X	X	X	X	*	X	X	X
Protection de la nature et du paysage	X	*	X	*	X	*	*	*	*
Agriculture de montagne	X	*	X	X	X	*	*	*	*
Aménagement du territoire et développement durable	X	*	X	*	X	*	X	*	*
Forêts de montagne	X	*	X	*	X	*	*	*	
Tourisme	X	*	X	*	X	*	X	*	
Energie	X	*	X	*	X	*		*	
Protection des sols	X	*	X	*	X	*	X	*	
Transports	X	*	X	*	X	*	*	*	
Règlement des différends	X	*	X	X	X	*	X	*	

X Protocole (Convention) entré(e) en vigueur pour le pays concerné

* Protocole (Convention) signé(e)

¹ www.alpenkonvention.org

c'est en priorité la ratification du protocole « Aménagement du territoire et développement durable » qui est envisagée. Il s'agit plus particulièrement de prendre en considération les liens existant entre ce protocole et les mesures d'encouragement de la politique régionale suisse, qui doit être prochainement revue.

Avec les neuf protocoles élaborés à ce jour, le processus de la Convention alpine est encore loin d'être achevé, ce qui confirme son caractère évolutif. Il est prévu de préparer de nouveaux protocoles dans les domaines « Population et culture », « Qualité de l'air », « Déchets », « Régime des eaux ». La CIPRA (Commission internationale pour la protection des Alpes) a déjà présenté un projet complet de protocole « Régime des eaux ». Selon les expériences faites à ce jour, ce projet devrait servir de base aux négociations futures, la CIPRA y étant admise en tant qu'observatrice.

La position de l'économie

Les milieux économiques ne s'en prennent pas aux objectifs de la Convention alpine et reconnaissent que l'écosystème des Alpes, unique, doit être préservé. Il n'en reste pas moins que les mesures proposées dans les protocoles additionnels devant servir à concrétiser la Convention alpine ne sont pas acceptables.

1. Les protocoles de la Convention alpine n'apportent aucun avantage concret à la Suisse. Mieux vaudrait coordonner les politiques concernées en s'alignant sur la législation européenne dans les principaux domaines (politiques environnementales, énergétiques et des transports). Il n'est pas nécessaire de mettre en place des solutions particulières pour l'espace alpin.
2. Les protocoles de la Convention alpine sont des programmes politiques contraignants en droit international public, qui se présentent sous la forme de traités internationaux indépendants. Ils accordent la priorité à la notion de protection (maîtrise des risques), au détriment des besoins des régions concernées en matière de développement économique et social. C'est contraire au principe de la durabilité, posé comme fondement dans la Constitution fédérale, qui vise l'harmonisation à long terme de la performance économique, de la solidarité sociale et de l'équilibre écologique.
3. Les protocoles de la Convention alpine sont formulés de manière beaucoup plus détaillée que la Convention alpine. La Confédération et les cantons devraient respecter ces programmes politiques contraignants en droit international public (conformément à l'art. 5, al. 4 Cst.); cela implique qu'ils seraient aussi contraignants au niveau national. La Suisse dispose d'une législation notoirement écologique, aussi est-il inconcevable d'accepter des restrictions formelles de notre marge de manœuvre ou un renforcement des réglementations.
4. On peut d'ores et déjà prévoir que les autorités suisses ne tarderaient pas à invoquer ces programmes politiques contraignants pour justifier les intentions politiques qu'ils poursuivent dans divers domaines. Le législateur s'entendrait probablement répéter que telle réglementation ou mesure doit être prise pour des raisons de droit international public, afin de respecter les engagements découlant des protocoles. En outre, il ne faut pas sous-estimer les conséquences financières de ces programmes, car les mots « promouvoir » et « soutenir » reviennent à plusieurs reprises dans tous les protocoles.
5. La proposition du Conseil fédéral de ratifier les 9 protocoles de la Convention alpine n'est pas étayée par une étude plus récente sur les conséquences économiques des protocoles pour les 62 % du territoire suisse concernés, soit 25 000 km², répartis entre 1 000 communes.
6. La résistance à la ratification des protocoles vient des personnes directement concernées. Les chambres de commerce, les associations des arts et métiers et de vastes pans des milieux touristiques des cantons alpins se sont tous prononcés contre la ratification des protocoles. Ce sont précisément les milieux économiques, les arts et métiers et l'activité touristique dans les régions de montagne qui créent des emplois, produisent des impôts et empêchent ainsi la population de montagne d'émigrer.
7. Bien que plusieurs projets visant à modérer le trafic et que des projets d'impôts sur l'énergie aient été rejetés par le peuple, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication tente manifestement d'introduire ce genre de programmes politiques par le biais d'accords internationaux contraignants pour la région alpine. Mais la population des régions de montagne entend décider elle-même des mesures à prendre dans les domaines de l'environnement, des transports, de l'énergie ou de l'aménagement du territoire. Dans les cantons du Valais et de Fribourg où les Parlements can-

tonaux ont été consultés, les protocoles ont été refusés. Il est regrettable que les Parlements n'aient pas été consultés dans tous les cantons de montagne ; on y percevrait vraisemblablement les mêmes oppositions que dans les cantons qui ont procédé à cette consultation.

Les neuf protocoles s'appliqueraient aux cantons et districts suivants :

Il serait aussi question d'introduire à nouveau une définition trompeuse du principe de la vérité des coûts dans le trafic routier pour l'espace alpin. Il faut rappeler que cette question est pratiquement insoluble, raison pour laquelle le Parlement a rejeté catégoriquement l'initiative Bundi en 2001. Il conviendrait notamment de mettre en rapport les coûts externes avec les bénéfices externes.

Unités administratives de l'espace alpin en Suisse:

Appenzell –Rhodes extérieures:	Tout le canton
Appenzell-Rhodes intérieures:	Tout le canton
Berne:	Frutigen, Interlaken, Bas Simmental, Oberhasli, Haut Simmental, Saanen, Schwarzenburg (en partie), Signau (en partie), Thoune
Fribourg:	Gruyère, Singine (en partie)
Glaris:	Tout le canton
Grisons:	Tout le canton
Lucerne:	Lucerne, Entlebuch
Nidwald:	Tout le canton
Obwald:	Tout le canton
St.Gall:	Gaster, vallée supérieure du Rhin, vallée inférieure du Rhin, Haut Toggenburg, Sargans, Werdenberg
Schwytz:	Tout le canton
Tessin:	Tout le canton
Uri:	Tout le canton
Vaud:	Aigle, Pays-d'Enhaut, Vevey (en partie)
Valais:	Tout le canton

Les divers protocoles :

Le Protocole Transports

La Convention alpine formule le but à atteindre en matière de transports en ces termes: réduire les nuisances et les risques dans le secteur du transport interalpin et transalpin, de telle sorte qu'ils soient supportables pour les hommes, la faune et la flore ainsi que pour leur cadre de vie et leur habitats, notamment par un transfert sur la voie ferrée d'une partie croissante du trafic, en particulier du trafic de marchandises, notamment par la création des infrastructures appropriées incitatives conformes au marché. Le Protocole des transports est la pierre angulaire de la Convention alpine et l'échelle qui sert à mesurer le sérieux des efforts consentis pour préserver les Alpes en tant qu'espace de vie et d'activité économique.

Avec la ratification du protocole « Transports », il y a lieu de craindre que des programmes politiques rejetés par le peuple, tels que la réduction du volume des transports (« réduire de moitié le trafic routier motorisé », 79% de NON), la modération du trafic (« vitesse maximale de 30 km/h », 80% de NON) ou l'allègement du trafic (« 4 dimanches sans voitures », 62% de NON) auraient une nouvelle base légale.

Bien que le Conseil fédéral confirme dans son message¹ qu'il serait encore possible de développer le réseau des routes existantes si la Convention alpine était acceptée (2^e tunnel au Gothard), on peut néanmoins craindre que les milieux de protection de l'environnement ne se réclament de la Convention alpine pour freiner de tels projets. Une conseillère nationale verte n'a-t-elle pas déclaré en conclusion du débat parlementaire sur l'initiative AVANTI : « La construction du deuxième tunnel au Gothard et le contre-projet du Conseil fédéral sont en contradiction non seulement avec la Constitution fédérale, mais aussi avec la Convention alpine. » Pour le comité opposé à la construction d'un deuxième tunnel au Gothard, cette construction constituerait une entorse à la Convention alpine, au droit en vigueur et au futur droit international. En Autriche également, le protocole est interprété de telle manière que les autoroutes existantes ne peuvent être complétées par des pistes supplémentaires.

Exemples des exigences du Protocole Transports

Art. 7

- introduire la vérité des coûts (internaliser les coûts externes, c'est-à-dire de la pollution et du bruit, en les imputant au mieux aux usagers, en fonction des nuisances générées) ;
- transférer les transports des personnes et des marchandises vers les moyens de transport plus respectueux de l'environnement par des mesures structurelles et d'aménagement du territoire.

Art. 9 et 10

- promouvoir des systèmes de transports publics conviviaux et adaptés à l'environnement ;
- soutenir une meilleure utilisation du chemin de fer dans l'espace alpin (synergies entre les transports des voyageurs sur longue distance, les transports régionaux et les transports locaux).

Art. 11

- s'abstenir de construire de nouvelles routes à grand débit (autoroutes et routes sans croisement) pour le trafic marchandises transalpin ;
- lier la construction de routes pour le trafic alpin à des conditions restrictives.

Art. 12

- réduire autant que possible le bruit causé par les avions.
- s'efforcer de limiter ou d'interdire, le cas échéant, la dépose à partir d'aéronefs ;
- - limiter dans le temps et dans l'espace les activités aériennes non motorisées de loisir.

Art. 13

- accorder la priorité aux transports publics dans les installations touristiques ;
- soutenir la création et le maintien de zones à faible circulation et de zones exemptes de circulation, l'exclusion des voitures dans certains lieux touristiques ainsi que des mesures favorisant le transport des touristes sans voitures.

Art. 14

- appliquer le principe de la vérité des coûts (mise en œuvre du principe du pollueur-payeur).

Le Protocole Tourisme

Le but formulé par la Convention alpine dans ce domaine consiste à limiter les activités préjudiciables à l'environnement, à harmoniser les activités touristiques et les activités de loisirs avec les exigences écologiques et sociales, notamment en aménageant des zones de tranquillité.

A titre d'exemple de tourisme durable, l'OFEP se fait l'avocat des voyages soft dans sa brochure consacrée à la mise en œuvre concrète de la Convention alpine en préconisant « la ferme plutôt que le palace ». Il est clair que ce n'est pas avec ce genre d'idées qu'on va résoudre les problèmes du tourisme. Selon une étude commanditée par le seco, 5% seulement des hôtes passent leurs vacances à la ferme. Environ 60% logent dans des hôtels de classe moyenne.

Ensuite, l'OFEP veut promouvoir et soutenir le déplacement des touristes au moyen des transports publics. Selon l'étude du seco, 60% des hôtes voyagent en voiture ou en moto pour leurs vacances principales ; pour les vacances brèves, ce taux atteint même 79%. En 2002, les dépenses consacrées aux transports publics ont atteint 4,1 milliards de francs et celles affectées aux routes 3 milliards de francs.² Aujourd'hui déjà, les transports publics représentent le plus gros morceau des dépenses. Vu la situation dramatique des finances des collectivités publiques, il importe de renoncer aux projets de dépenses non contraignants. En outre, les transports publics sont un moyen de transport de masse et ils n'ont pas pour but d'offrir à chacun en tout temps une possibilité de transport. Cela signifie qu'il ne convient de les promouvoir que là où ils répondent à un véritable besoin et où ils sont dans une certaine mesure rentables. Il faut s'opposer à une politique qui tend à promouvoir des systèmes de transport publics non rentables et à éliminer les transports individuels.

Le Protocole prévoit aussi la création de zones de tranquillité selon des critères écologiques où l'on renonce aux aménagements touristiques. Dans ces zones de tranquillité, les animaux et plantes sauvages doivent primer les autres intérêts. La tranquillité nécessaire doit assurer le déroulement paisible des processus écologiques propres aux espèces. En outre, il y a lieu de réduire ou d'interdire toutes les formes d'exploitation qui, dans ces zones, ne sont pas compatibles avec les processus écologiques.

Le protocole mentionne également la production de neige artificielle ; elle peut être admise pendant les périodes de froid, notamment pour assurer les zones exposées. Lors des débats sur la Convention alpine, le conseiller aux Etats Hans Hess est parvenu à la conclusion suivante : « En principe, ces installations sont interdites ; la production de neige est cependant admise par des prescriptions juridiques internes pendant les périodes de froid, notamment pour assurer les zones exposées, lorsque les conditions hydrologiques, clima-

tiques et écologiques le permettent. Si nous acceptons de telles dispositions, nous ne pourrions jamais avoir des pistes de ski entièrement faites de neige artificielle, comme cela se fait depuis longtemps au Tyrol du sud par exemple. Nous subissons ainsi un net handicap vis-à-vis de la concurrence étrangère qui a déjà procédé à ces installations d'enneigement et les maintiendra à coup sûr, même après la ratification de la Convention .» (Surfaces de pistes enneigées artificiellement, Suisse : environ 10%, Autriche, environ 35%, Tyrol du sud : jusqu'à 80%).

Exemples des exigences du Protocole Tourisme

Art. 6

- ne soutenir si possible, au titre de la promotion du tourisme, que les projets concernant la protection de la nature et la sauvegarde du paysage ;
- introduire une politique durable qui renforce la compétitivité du tourisme alpin proche de la nature.

Art. 10

- délimiter des zones de tranquillité où l'on renonce aux aménagements touristiques.

Art. 13

- réduire le trafic motorisé à l'intérieur des stations touristiques ;
- améliorer l'accès aux sites touristiques au moyen de transports collectifs et encourager l'utilisation de ces transports.

Art. 14

- autoriser la fabrication de neige artificielle pendant les périodes de froid propres à chaque site, notamment pour sécuriser des zones exposées, si les conditions hydrologiques, climatiques et écologiques propres au site concerné le permettent.

Art. 15

- soumettre les pratiques sportives de plein air à des conditions permettant d'éviter les inconvénients pour l'environnement ;
- limiter au maximum et interdire si nécessaire les activités sportives motorisées.

Art. 16

- s'efforcer de limiter ou interdire, le cas échéant, la dépose à partir d'aéronefs.

Le Protocole Energie

Conformément à ses buts, la Convention alpine vise, d'une part, à imposer une production, une distribution et une utilisation de l'énergie ménageant la nature et le paysage et respectant l'environnement ainsi que, d'autre part, à promouvoir des mesures d'économie énergétique.

Ce protocole préconise de prendre des mesures dans le domaine de l'énergie afin de contribuer à la protection de la population et de l'environnement. Cependant, le protocole néglige le fait que la région alpine n'est responsable que d'une part marginale de la pollution environnementale mondiale. Sur le plan légal, il est difficile d'admettre que la Convention alpine instaure un droit différent dans les Alpes que dans la plaine. Cet aspect est incompatible avec l'égalité en droit. En effet, il est inadmissible que les régions de montagne se voient conférer des obligations spéciales en matière d'économie d'énergie.

Le protocole prévoit la promotion des énergies renouvelables. Compte tenu de la situation précaire des finances fédérales, il n'est pas possible de financer un accroissement des dépenses dans ce domaine. De plus, le peuple a clairement fait comprendre qu'il est opposé à la perception de nouveaux impôts sur l'énergie (Initiative populaire « pour l'introduction d'un centime solaire (Initiative solaire) » 67% de non ; « article constitutionnel relatif à une redevance incitative sur l'énergie en faveur de l'environnement (contre-projet à l'initiative énergie-environnement retirée) », 56% de non ; contre-projet « article constitutionnel sur une redevance pour l'encouragement des énergies renouvelables », 52% de non ; Initiative populaire « pour garantir l'AVS – taxer l'énergie au lieu du travail », 77% de non).

L'énergie respectueuse de l'environnement produite grâce à l'hydraulique se voit conférer de nouvelles obligations. Il est prévu que des prescriptions en matière de débit minimum et de fluctuations artificielles du niveau de l'eau soient définies. La législation suisse contient déjà de telles prescriptions, mais le protocole leur conférerait une dynamique supplémentaire et les ancrerait dans le droit international public.

Des installations éoliennes respectueuses de l'environnement doivent être construites dans la vallée de la Wipp dans le massif autrichien du Brenner. Ce projet résulte de la loi nationale sur les énergies écologiques adoptée par la Chambre basse autrichienne en juillet 2002. La fédération alpine autrichienne combat ce projet de construction arguant que la référence au protocole Energie interdit la construction d'infrastructures énergétiques dans des régions protégées, y compris les zones tampon, les zones de protection et les zones de tranquillité, ainsi que dans des zones intactes du point de vue de la nature et des paysages.

Exemples d'exigences prévues dans le protocole Energie

Art. 5

- définir des mesures appropriées pour les économies d'énergie, pour sa distribution et son utilisation rationnelle dans l'espace alpin ;
- améliorer la compatibilité environnementale de l'utilisation de l'énergie et encourager les économies d'énergie ;
- adopter des mesures et prendre des dispositions dans divers domaines (optimisation de la gestion, construction, installations de chauffage, etc.) ;

Art. 6

- promouvoir et utiliser de façon préférentielle les ressources d'énergie renouvelable ;
- encourager en particulier l'utilisation rationnelle des ressources en eau et en bois provenant de la gestion durable des forêts de montagne.

Art. 7

- assurer le maintien des fonctions écologiques des cours d'eau et l'intégrité des paysages à travers des mesures appropriées, comme la détermination de débits minimaux, la mise en œuvre de normes pour la réduction des fluctuations artificielles du niveau d'eau et la garantie de la migration de la faune pour les centrales hydroélectriques ;
- recommander la remise en service de centrales hydroélectriques désaffectées à la place de nouveaux projets de construction.

Art. 8

- garantir le recours aux meilleures techniques disponibles dans le cas de nouvelles centrales thermiques.

Art. 10

- poursuivre la rationalisation et l'optimisation des infrastructures existantes.

Art. 12

- reconnaître l'opportunité d'adopter, autant que possible, les meilleures techniques disponibles afin d'éliminer ou d'atténuer l'impact sur l'environnement.

Le Protocole Aménagement du territoire et développement durable

Conformément à ses buts, la Convention alpine vise à garantir une utilisation rationnelle et économe de l'espace total et son développement harmonieux et sain compte tenu des dangers naturels, des efforts déployés pour éviter une concentration excessive dans certaines régions et le sous-développement d'autres régions. Elle vise aussi le maintien et la réhabilitation d'espaces naturels grâce à la détermination et à l'évaluation exhaustive des revendications relatives à l'utilisation, une planification intégrale anticipant l'évolution future et la détermination des mesures nécessaires.

L'économie est d'accord avec la définition du développement durable, selon laquelle la protection de l'environnement, le développement culturel et social ainsi que le développement économique sont d'importance égale dans l'espace alpin.

La CIPRA, qui comme nous l'avons mentionné est représentée aux séances des pays participant à la Convention alpine, exige dans ses plans d'action en vue de la réalisation de la Convention alpine un contingentement des places de stationnement en fonction de l'offre des transports publics qui facilite le transfert vers les transports en commun. Il faut limiter l'offre de places de stationnement publiques dans les villes et les villages à 1 place pour 20 habitants et 1 place pour 50 lits d'hôtels, etc. De plus, la CIPRA exige une modération du trafic dans les vallées latérales et l'extrémité des vallées. Cela vaut en particulier pour les vallées habitées par intermittence seulement. Les moyens de transport en commun servent de substitut³.

En ce qui concerne ce protocole, il faut en outre préciser que l'aménagement du territoire relève de la compétence des cantons (art. 75 Cst.). La conception concrète de l'aménagement du territoire doit donc être élaborées par les représentants cantonaux mandatés par la population résidant dans les cantons alpins.

Exemples d'exigences du Protocole Aménagement du territoire et développement durable

Art. 9

Les plans en matière d'aménagement du territoire prévoient de :

- limiter les résidences secondaires ;
- conserver les sites bâtis caractéristiques ;
- maintenir et réhabiliter le patrimoine bâti caractéristique ;
- délimiter des zones de protection de la nature et des paysages ainsi que des secteurs de protection des cours d'eau ;
- délimiter des zones de tranquillité où les constructions, les équipements et d'autres activités dommageables seront limités ou interdits ;
- prendre des mesures pour encourager l'utilisation de moyens de transport compatibles avec l'environnement ;
- prendre des mesures pour renforcer la coordination et la coopération entre les moyens de transport ;
- prendre des mesures de modération du trafic, y compris, le cas échéant, limiter le trafic motorisé ;
- prendre des mesures d'amélioration de l'offre de transports publics pour la population locale.

Art. 12

- examiner les possibilités d'aider au développement durable de l'espace alpin par des mesures économiques et financières ;
- considérer des mesures de compensation entre collectivités territoriales, de réorientation des politiques pour les secteurs traditionnels et pour une utilisation judicieuse des moyens de soutien existants et, enfin, considérer des mesures de soutien à des projets transfrontaliers ;
- donner la préférence aux mesures compatibles avec la protection de l'environnement et les objectifs du développement durable.

Le Protocole Nature et paysage

Conformément à ses buts, la Convention alpine assure la protection, la gestion et si nécessaire la restauration de la nature et des paysages de telle manière que le bon fonctionnement des écosystèmes, la conservation des éléments du paysage et des espèces animales, y compris de leur habitat naturel, la capacité de régénération et de production à long terme du patrimoine naturel, la diversité, l'originalité et la beauté des paysages naturels et ruraux dans leur ensemble soient garantis durablement.

Le protocole ne laisse pas une grande marge de manœuvre pour son interprétation. L'environnement est la priorité absolue. Tous les intérêts de la société et de l'économie doivent être subordonnés au protocole. Les conséquences négatives excèdent largement les bienfaits des protocoles quand bien même leurs objectifs reposent sur de bonnes intentions. Il devient obligatoire de prendre des mesures même lorsque les entraves causées à la nature et au paysage ne sont pas considérables.

Exemples d'exigences prévues dans le protocole Protection de la nature et entretien des paysages**Art. 7**

- établir des orientations, des programmes et/ou des plans fixant les mesures de réalisation des objectifs de protection de la nature et d'entretien des paysages dans l'espace alpin ;
- intégrer dans les orientations, programmes et/ou plans des présentations de l'état de la nature, de l'état souhaité de la nature et des mesures générales de protection, de gestion et de développement pour la nature, les paysages et les espèces animales.

Art. 11

- agrandir les espaces protégés existants et délimiter de nouveaux espaces protégés si possible ;
- promouvoir la création et la gestion de parcs nationaux ;
- encourager la création de zones protégées et de zones de tranquillité ;
- examiner dans quelle mesure seront rémunérées, conformément au droit national, les prestations particulières fournies par la population locale.

Art. 12

- prendre les mesures adéquates pour établir un réseau national et transfrontalier d'espaces protégés, de biotopes et d'autres éléments protégés ou dignes de protection.

Art. 18

- garantir que des organismes génétiquement modifiés ne soient introduits dans l'environnement que si, sur la base d'un examen formel, il est certain que l'introduction en question ne présente pas de risque pour l'homme ni pour l'environnement.

Le Protocole Protection des sols

Conformément à ses buts, la Convention alpine vise à réduire les préjudices quantitatifs et qualitatifs causés aux sols, notamment en utilisant des modes de production agricoles et sylvicoles ménageant les sols, en exploitant ceux-ci de manière mesurée, en freinant l'érosion ainsi qu'en limitant l'imperméabilisation des sols.

Exemples d'exigences prévues dans le protocole Protection des sols**Art. 7**

- tenir compte dans le cadre des procédures nationales, de la protection des sols pour les grands projets dans le domaine de l'industrie et des constructions et infrastructures notamment de transport, de l'énergie et du tourisme.

Art. 14

- éviter les impacts négatifs des activités touristiques sur les sols dans les Alpes ;
- stabiliser les sols altérés par une exploitation touristique par le rétablissement du couvert végétal ;
- éviter de reproduire de telles atteintes lors de l'utilisation ultérieure ;
- tolérer les additifs chimiques et biologiques utilisés pour la préparation des pistes que si la compatibilité avec l'environnement est certifiée ;
- prendre, dans les meilleurs délais, les mesures nécessaires pour la remise en état au cas où des dommages importants aux sols et à la végétation seraient constatés.

Le Protocole Forêts de montagne

Conformément à ses buts, la Convention alpine vise à assurer la préservation, le renforcement et le rétablissement des fonctions forestières, notamment la fonction protectrice, en améliorant la résistance des écosystèmes forestiers en particuliers par une gestion respectant la nature, en évitant toute utilisation préjudiciable à la forêt et en tenant compte des contraintes économiques dans l'espace alpin.

Les objectifs de ce protocole sont largement pris en considération dans d'autres domaines, ce qui n'est pas le cas des autres protocoles. Ainsi, la pollution atmosphérique, par exemple, doit être ramenée au niveau adéquat permettant de préserver les écosystèmes sylvicoles.

Les parties au contrat sont tenues de créer des réserves naturelles forestières suffisamment grandes et nombreuses et de les gérer de manière à garantir leur dynamique naturelle. Le but est de mettre un terme à toute utilisation ou à l'adapter aux objectifs de la réserve.

Le protocole Forêts de montagne ne sera pas mis en œuvre si la promotion ou les indemnités, exigées expressément dans le protocole, sont insuffisantes.

Exigences communes à tous les protocoles

Les objectifs des différents protocoles doivent être pris en considération dans les autres politiques. Aussi, la ratification de certains des protocoles pose-t-elle problème, puisqu'ils sont reliés entre eux.

Les mesures prises sur la base des protocoles doivent régulièrement faire l'objet d'un rapport qui est remis au Comité permanent de la Convention alpine (organe exécutif de la Convention alpine composé de représentants des parties contractantes). Les rapports doivent également faire état de l'efficacité des mesures prises. Ensuite, le Comité permanent vérifie si les Etats ont respecté les engagements découlant des protocoles.

Par ailleurs, il faut confectionner des rapports sur le respect des engagements découlant des protocoles pour la Conférence alpine (organe législatif de la Convention alpine composé de délégations des parties contractantes). La Conférence alpine, à son tour, prend connaissance de ces rapports et peut adopter des recommandations en cas de non-respect des engagements.

Exemples d'exigences prévues dans le protocole Forêts de montagne**Art. 11**

- compenser les prestations fournies.

Le Protocole Agriculture de montagne

Conformément à ses buts, la Convention alpine vise à assurer, dans l'intérêt général, la conservation et la promotion des paysages ruraux traditionnels tout en prenant en considération les contraintes économiques.

Exemples d'exigences prévues dans le protocole Agriculture de montagne**Art. 7**

- verser une compensation appropriée pour la contribution que l'agriculture de montagne apporte, dans l'intérêt général, et pour des prestations allant au-delà des obligations générales.

Commentaire

L'économie reconnaît l'importance de préserver l'écosystème unique des Alpes. Il n'y a rien à redire contre une coopération transfrontalière plus intensive. Le développement durable implique cependant que la protection de l'environnement revête la même importance que le développement de la société et le développement culturel et économique.

Un examen approfondi du contenu concret des protocoles d'application montre que la Convention alpine fait la part belle à l'environnement. Les aspects relatifs à la société et à l'économie sont relégués au second plan. De plus, malgré l'assurance de l'Administration fédérale que la Convention alpine n'implique pas d'adaptations, on peut partir du principe que les associations de défense de l'environnement présenteront des recours de toute sorte en se fondant sur la Convention alpine, comme base juridique, pour parvenir à une application des normes allant peut-être beaucoup plus loin que prévu au départ.

Ces évolutions possibles comportent des risques susceptibles d'affaiblir durablement les perspectives économiques des régions alpines de notre pays.

Enfin, la population des régions alpines souhaite décider librement de l'organisation de sa vie. Elle se défend à raison, craignant de devoir accepter de nouvelles réglementations et restrictions du fait de ces traités internationaux contraignants. On ne peut admettre que le droit international limite la souveraineté des cantons alpins quand ce n'est pas indispensable. De plus, la Suisse n'est pas le seul pays où la Convention alpine est accueillie avec beaucoup de scepticisme. Le sénat italien a récemment délibéré sur la loi relative à la ratification des protocoles d'application. Le protocole Transports a été retiré de la Convention alpine après approbation de la proposition du gouvernement.

Sources

- ¹ Conseil fédéral, Message relatif à la ratification des protocoles de la convention sur la protection des Alpes (Convention alpine), décembre 2001, p. 2740
- ² Département fédéral des finances, Compte d'Etat 2002, p 21
- ³ Commission internationale pour la protection des alpes (CIPRA), plan d'action en vue de la réalisation de la convention alpine, proposition de 1996

Questions complémentaires:

mathias.gerber@economiesuisse.ch

florent.roduit@economiesuisse.ch