

Transport, déplacements et territoires alpins

Les engagements internationaux de la France lui permettront-ils longtemps encore de traiter de transports et des déplacements alpins hors du champ de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ?

Jacques Molinari

Ingénieur honoraire du CEA
Secrétaire scientifique du GIR Maralpin¹

Ni les directives de la *Convention alpine* ni les enseignements de la votation populaire helvète "*Initiative des Alpes*" ni a fortiori le constat du *réchauffement climatique* n'ont encore réussi à écorner dans notre pays l'archaïsme des orientations et des décisions en matière d'aménagement du territoire alpin et d'infrastructures censées le desservir.

Du Nord au Sud, les Alpes françaises n'ont cessé d'être une sorte de terrain de jeux d'une *Direction des Routes* soucieuse d'en quadriller systématiquement le territoire par des infrastructures autoroutières, et n'ont encore bénéficié d'aucune amélioration de son réseau ferroviaire inchangé depuis ses origines.

Deux paradigmes y ont prévalu : faire face à l'accroissement du *transit international routier* de marchandises et *désenclaver* les populations.

La communication évoque brièvement tour à tour, sous forme de questionnements, à la lumière des enseignements des récents débats publics (LGV-Paca, Liaison Grenoble-Sisteron, Contournement routier de Nice, VRAL), et en référence aux engagements internationaux de notre pays (et essentiellement de la *Convention alpine* qui a désormais force de loi), en matière de gestion de territoire, de protection patrimoniale et d'environnement :

- les errements encore en cours dans les Alpes françaises
- les contresens dont ils se prévalent
- les mises en pièces de ces dogmes
- les modèles dont pourraient s'inspirer les aménageurs et les gestionnaires de nos Alpes-franco-italiennes
- quelques perspectives

Notre groupe interdisciplinaire de réflexion s'est constitué il y a près de onze années au paroxysme de la menace d'un projet de percée autoroutière sous le Mercantour assortie d'un réseau maillé d'autoroutes censé devoir la desservir.

Au-delà de cette préoccupation, nos objectifs visaient à l'aménagement du territoire sous une forme toute autre, cela par des travaux auxquels nous avons tenu à conférer un caractère semi académique.

¹ *Groupe interdisciplinaire de réflexion sur les traversées sud-alpines et l'aménagement du territoire maralpin*

Cette démarche s'est inscrite d'emblée sous l'égide de la *Convention alpine*, alors en gestation, dans une perspective d'aménagement durable du territoire alpin et dans un cadre nécessairement transfrontalier que nous avons initialement centré sur le secteur maralpin, à savoir celui des Alpes méditerranéennes (Sud Piémont, Ligurie et Est Paca).

Aborder la *problématique du transport dans les Alpes* devant le cénacle des Urbanistes de nos deux Régions alpines nous offre l'opportunité de situer enfin cette dernière dans son cadre géographique et méthodologique légitime, aussi, savons-nous gré aux organisateurs de ce colloque de nous y avoir invités.

1. Les Alpes méditerranéennes – Un territoire transfrontalier en danger d'aménagements

Depuis sa création, notre modeste Groupe réunissant diverses compétences pluridisciplinaires et transfrontalières, s'est impliqué dans les nombreux débats qui ont agité l'espace maralpin, débats dont les plus animés, sinon les plus vifs, portaient sur des projets d'infrastructures et dont d'autres, auxquels nous avons été moins volontiers et moins pleinement conviés, concernaient des projets d'aménagement du territoire.

Ce seul énoncé reflète la dichotomie entre infrastructures et territoires à laquelle n'ont échappé aucun des grands débats, qui depuis le projet Mercantour, ont prétendu sceller l'avenir d'un large pan de territoire bien plus alpestre que maritime.

Ainsi, sur son secteur français, et des points de vue administratif et législatif, les communes ressortissant à la Loi Montagne (en conséquence à la Convention alpine) dominant-elles le rivage à l'Est du département des Alpes-Maritimes, tandis qu'en Ligurie occidentale, du Col de Cadibona à Ventimiglia, c'est l'ensemble du territoire, y compris littoral, qui relève de la Convention.

Cette incontestable appartenance à l'arc alpin est pourtant déniée dans la plupart des statistiques sur les trafics de transit transalpins d'où le franchissement de Ventimiglia, le plus préoccupant tant pour son intensité que pour sa dynamique, est laissé à l'écart [Encadré A].

Ainsi, le GIR Maralpin se voyait-il dicté d'emblée deux tâches prioritaires et essentielles :

- celle de plaider pour une prise en compte *globale* de l'espace alpin, ne serait-ce que pour l'analyse des flux de transit ;
- celle de remettre en questions *en toute circonstances* les clivages technocratiques, culturels et aussi politiques dissociant les effets des causes en prétendant traiter des transports et déplacements *indépendamment* de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et *vice-versa*.

La première de ces tâches a été en partie assumée par le suivi vigilant de l'évolution des trafics de transit franco-italiens [Molinari (1999 & 2003)] ainsi que par l'élaboration d'une analyse comparée des potentialités des lignes ferroviaires existantes dans l'arc alpin occidental ².

La seconde, à travers des études locales mais surtout les grands débats lui offrant, avec des succès inégaux certes, la possibilité de plaider pour une approche plus cohérente de la problématique territoriale.

Des projets structurants... pour quoi faire ?

Du projet heureusement mort-né d'une *Métropole Côte d'Azur*, de deux millions d'habitants et plus, à la *Directive territoriale d'aménagement du territoire des Alpes-Maritimes* (DTA 06) où les préoccupations des édiles visaient à tourner les lois montagne et littoral jugées par eux trop contraignantes et où celles des services de l'Équipement s'appliquaient à relancer le doublement de l'autoroute, la réflexion cohérente en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de transport n'a pu être amorcée.

Elle l'a été à la modeste échelle du *projet d'extension du Port de Nice* dont le débat public a imposé la prise en compte et conduit au rejet du projet. Elle l'a été à une échelle bien plus vaste (celle de

² Cf. *Cahiers techniques ferroviaires* du GIR Maralpin in www.gir-maralpin.org

l'ensemble du territoire PACA) lors du débat public sur la *Ligne à grande vitesse* (LGV-Paca) où, à notre initiative, le débat initialement cadré sur des choix d'itinéraires a été porté avec succès à un autre niveau, celui de l'ensemble de l'arc méditerranéen, celui du réaménagement de territoire, celui de la reconstruction des métropoles sur elles-mêmes autour de gares en centre-ville.

Les tentatives de certains d'entre nous de porter le débat public sur la *Politique des transports dans la vallée du Rhône et l'axe rhodanien* (VRAL) à un même niveau de réflexion, celui de l'aménagement du territoire [Musslin (2006)], n'ont pas été couronnées du même succès.

Quand au débat public sur la *liaison* (autoroutière) *Grenoble-Sisteron*, il a pâti de l'espace géographique délibérément confiné par ses promoteurs, échappant de ce fait à une réflexion à l'échelle requise.

D'une extrémité de l'espace alpin à l'autre [au nord A 48 (extension Bourgoin-Ambérieu) & A41 (Genève-Annecy)], au sud *Projet de contournement (auto)roumier de Nice*, dans le cadre de débats publics ou plus discrètement d'enquêtes publiques, se perpétuent à tous les niveaux, dans une parfaite invariance fractale, les errements consistant à créer de nouvelles infrastructures, à desserrer les contraintes pour faciliter des déplacements et des transports que font présumer des analyses reposant essentiellement sur des évaluations tendanciennes ne tenant aucun compte des contraintes environnementales et énergétiques, et moins encore, des aspirations de populations dont une part croissante a pris conscience des limites à donner à la consommation effrénée et irréversible de l'espace que la mobilité engendre à leur détriment mais au profit de la spéculation [cf. Encadré B].

Un espace maralpin en voie de prédation

Monumental exemple d'aberration urbanistique³ [Bruston (1996), Jourdan (2003)], le littoral maralpin étend ses dommages dans son arrière pays montagnard que prétendaient "désenclaver" les promoteurs du projet Mercantour. Le Moyen Pays y est traité en grande banlieue offrant aux actifs moins fortunés des logements plus accessibles que ceux du littoral, quant au Haut Pays, que des routes de plus en plus sûres et rapides relient à la côte, il se transforme en stade de loisirs où, au rythme des aménagements routiers en cours, il sera bientôt possible de s'adonner aux sports de neige en moins d'une demi-journée, trajets aller et retour compris.

L'implantation, en basse plaine du Var au débouché des vallées alpines, de tous les hyper marchés envisageables, assortie de la corrélative disparition des commerces et des services villageois, accentue le déperissement des hautes vallées dont la population permanente, autrefois nombreuse et prospère, s'atrophie et, avec elle, un patrimoine culturel qu'on n'invoque plus guère qu'à l'occasion de quelque festivité frelatée.

2. La Convention alpine au secours de l'entier espace alpin

Cette caricaturale évocation d'une évolution annoncée, laquelle affectera aussi bien des secteurs alpins moins convoités, avait été pressentie par les esprits visionnaires qui, en 1952, fondèrent à partir de l'UICN⁴, la *Commission internationale pour la protection des Alpes* (CIPRA)⁵, laquelle jeta les bases de la *Convention alpine*, convention internationale visant à assurer la protection et le développement durable de l'ensemble de la chaîne alpine.

La sagesse prémonitoire de la Convention alpine

³ "d'un point de vue d'urbaniste, Nice est un désert, un désert de programmation urbaine, un désert de responsabilité politique, et un désert psychologique" [Numéro spécial d'Urbanisme consacré à la métropole azurée] "...la question de la région niçoise... ne pourra être résolue... que par une logique métropolitaine réelle, c'est-à-dire dotée d'un véritable réseau de transport rapide dans l'agglomération, d'une politique de logements sociaux, et d'un classement respecté du caractère de la Côte d'Azur, comme monument" [Jean Viard dans "Les Villes acteurs"] cités par A. BRUSTON (1996)

⁴ *Union internationale pour la conservation de la nature* (devenue *Union mondiale pour la nature*) fondée en 1948

⁵ in "Les 80 ans de Wolfgang E. Burhenne" [CIPRA Info 73, septembre 2004, ISSN 1116-9954, p. 12]

S'inscrivant dans la réflexion initiée par le *Club de Rome* ["*Halte à la croissance*" (1971)] et la *Conférence des Nations Unies sur l'Environnement humain* [Stockholm (1972)], la Convention alpine dont le concept avait été lancé par la CIPRA en 1987 puis avalisé par une conférence préparatoire au niveau des Secrétaires d'État [München (1989)], était signée en 1991 avant que la *Conférence des Nations unies sur l'Environnement et le Développement* [Rio (1992)] ne donne un sens à la notion de développement durable définie par G. H. Brundtland ["*Notre avenir à tous*" (1987)].

Anticipant sur le réchauffement climatique; la Convention alpine qui prône une approche globale de la gestion de l'espace alpin, invoque certes son développement durable (avant que ce terme ne soit galvaudé) mais ne traite de son aménagement que dans un souci rigoureux de préservation ; en cela, la Convention alpine, semble davantage s'inscrire dans les réflexions du Club de Rome dont elle est issue et de leur dernier avatar, celui du "Facteur 4" dans son acception la plus large et la plus ambitieuse⁶, que dans celles bien timorées de Rio.

Une loi-cadre

La Convention alpine, traité international visant à assurer la protection et le développement durable de la chaîne alpine, a été signée le 7 novembre 1991 à Salzbourg en Autriche par l'Autriche, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Liechtenstein, la Suisse et l'UE. La Slovénie signa la Convention le 29 Mars 1993. Un protocole additionnel signé le 20 décembre 1994 a permis l'adhésion de la Principauté de Monaco.

En son préambule, les parties signataires s'y déclarent soucieuses de sauvegarder l'écosystème naturel alpin et de préserver les intérêts socio-économiques et culturels des populations qui y habitent [alin. 1 & 2], "reconnaissent que les Alpes revêtent également une importance particulière pour les régions extra-alpines, notamment comme support de voies de communication essentielles" [alin. 2] et comme "espace culturel et récréatif au coeur de l'Europe" [alin. 1], et "considèrent que l'espace alpin et ses fonctions écologiques sont de plus en plus menacés par l'exploitation croissante que l'homme en fait" [alin. 5].

C'est en son Article 2 "Obligations générales" que sont définis, en alinéa 1 "Objectifs", les principes régissant l'accord "...assurer une politique globale de préservation et de protection des Alpes ...dans le respect des principes de précaution, du pollueur-payeur et de coopération", et, en alinéa 2 "Mesures appropriées", les modalités dans une série de domaines, à savoir les domaines suivants : (a) *population et culture*, (b) *aménagement du territoire*, (c) *qualité de l'air*, (d) *protection du sol*, (e) *régime des eaux*, (f) *protection de la nature et entretien des paysages*, (g) *agriculture de montagne*, (h) *forêts de montagne*, (i) *tourisme et loisirs*, (j) *transports*, (k) *énergie*, (l) *déchets*, devant faire chacun l'objet d'un protocole d'application.

Des protocoles d'application

À ce jour, les protocoles dont l'élaboration, la signature et la ratification par les Parties, s'est échelonnée sur plusieurs années, sont entrés en vigueur dans l'ordre suivant : *Protection de la nature et entretien des paysages* (1994), *Agriculture de montagne* (1994), *Aménagement du territoire et développement durable* (1994), *Forêts de montagne* (1996), *Tourisme* (1998), *Énergie* (1998), *Protection des sols* (1998), *Transports* (2000).

⁶ Le "Facteur 4" est un concept introduit par Ernst Ulrich Weizsäcker & all. dans un rapport au Club de Rome publié en 1997. Il préconise de multiplier par deux le bien-être en divisant par deux l'utilisation des ressources naturelles. À l'origine, il s'agit donc d'un concept qui s'applique à un champ plus large que les émissions de gaz à effet de serre (GES) et dont l'expression à été reprise en vue de la maîtrise de ces dernières.

En retenant des hypothèses simplifiées et en se limitant au CO₂, la stabilisation de sa concentration atmosphérique à 450 ppm (elle est actuellement de 382 ppm et augmente de 2 ppm par an), nécessaire pour que la température du globe n'augmente pas de plus de 2 °C, exigerait, qu'au prorata de sa population, la France réduise d'un facteur 4 d'ici 2050 ses émissions actuelles [MIES (2004) & MEDD/MDI (2006)]

Restent donc encore en attente les protocoles "*population*", "*air*", "*eaux*", "*déchets*", dont l'élaboration soulèvera sans doute quelques difficultés mais toutefois moindres que celles qui ont retardé la signature du protocole Transports, lequel a fait l'objet de versions successives résultant de fortes réticences, notamment de la France qui en a repoussé la signature et qui, depuis, cherche à s'en affranchir en partie par des arguties contestables [cf. Encadré C].

Fut-elle complétée, cette liste quelque peu hétéroclite de protocoles pourrait laisser perplexe ; on y chercherait en vain une entrée "*urbanisme*" et bien d'autres champs de réflexion tandis que, dans le protocole Transports, on verra qu'il y est fait peu de cas de questions ne ressortissant pas aux transits.

Ces protocoles, presque toujours conçus selon la même trame, s'articulent en attendus qui en précisent l'argumentaire et se déroulent ensuite en articles répartis en chapitres dévolus respectivement à (à quelques variantes près) :

- I - Dispositions générales (où sont distingués notamment *Objectifs*, *Coopération internationale*, *Prise en considération des objectifs des autres politiques*, *Participation des collectivités territoriales*)
- II - Mesures spécifiques
- III – Mise en œuvre, contrôle, évaluation
- IV – Dispositions finales

Les articles ressortissant aux derniers chapitres revêtent une importance toute particulière dans la mesure où ces protocoles ont force de Loi, la Convention ayant valeur de traité international [cf. § 5].

Un dispositif novateur et cohérent d'aménagement durable

Ainsi, les législateurs ont-ils pris soin de renvoyer les unes aux autres par la *Prise en considération des objectifs des autres politiques* [Ch. I – Dispositions générales] les recommandations de chacun des protocoles recensées en Chapitre II (Mesures spécifiques).

Ces recommandations ayant elles-mêmes été élaborées selon l'approche globale et pluridisciplinaire énoncée en préambule de la Convention-cadre, leur ensemble enserme, en un maillage robuste, peu lacunaire et quasiment exhaustif, l'ensemble de la problématique alpine.

Ainsi, les questions d'urbanisme qui ne font pas l'objet d'un protocole spécifique s'inscrivent-elles néanmoins "en creux" dans la Convention ; il en va de même pour d'autres points devant retenir notre attention dans le cadre du présent colloque.

Ainsi, une lecture croisée et attentive de la convention-cadre et des huit (8) protocoles définitifs (et dès à présent en vigueur) permet-elle, non seulement de couvrir de façon très satisfaisante le champ de nos réflexions, mais d'en indiquer des orientations directrices, et même de fournir des instruments de décision dans la mesure où, nous le verrons plus loin, la convention a désormais force de loi.

3. Un combat pour des transports supportables

Le protocole Transports, pierre d'achoppement de la Convention alpine

Selon la Convention cadre, en matière de transport, "les Parties contractantes prennent des mesures appropriées, en vue de 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 leurs 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 et de mesures incitatives..." [Art. 2, alin.2, (j)]

Une telle définition ne pouvait que conduire à la rédaction d'un protocole très orienté sur le transit et ayant pour effet la remise en cause drastique des nombreux projets autoroutiers intra- et transalpins couvrant l'arc alpin et notamment les Alpes françaises [cf. Encadré E], ce qui était loin de convenir à nos autorités.

Ces réticences, partagées par l'Italie, eurent pour effet d'édulcorer la transcription de la Loi cadre⁷ et de reporter à octobre 2000 la signature du protocole par la France et à 2005 sa ratification.

Il ya tout lieu de présumer que les dernières réserves (sur lesquelles la France reviendra par sa "déclaration interprétative") [cf. Encadré C] ne furent levées que par les audacieuses avancées réalisées, hors Convention alpine, par la Confédération helvétique en matière de transit.

De précieuses et opportunes initiatives helvètes

Anticipant sur la Convention alpine à la conception de laquelle ils avaient largement contribué, quelques ressortissants des Cantons suisses, constitués en "*Initiative des Alpes*" lancèrent en mai 1989 une pétition qui, après avoir été repoussée par les autorités, prit suffisamment d'ampleur pour déboucher, le 20 février 1994, sur une votation triomphale⁸, accepta la première initiative populaire émanant des régions alpines et portant sur "la protection des régions alpines contre le trafic de transit". Cette votation se concrétisa dès mars 1996 par le refus par les Chambres du percement d'un second tunnel routier sous le Gotthard ; elle aboutit à l'introduction en 1998 dans la Constitution suisse de l'article 84 Transit alpin spécifiant :

alin. 2. "Le trafic de marchandises à travers la Suisse sur les axes alpins s'effectue par rail"

alin. 3 "La capacité des routes de transit des régions alpines ne peut être augmentée".

En été 1998, une nouvelle campagne, orchestrée plus largement encore, en faveur de la *redevance poids lourds liée aux prestations* (RPLP) [cf. Encadré D], aboutissait le 27 septembre 1998 à son acceptation à 57;2 % par le peuple suisse. Cette décision se révélait salutaire pour assurer le financement du grand projet national de *Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes* (NLFA) voté par le peuple suisse en 1992 et consistant au percement de deux grands tunnels de base (Projet "Alptransit") au Lötschberg (35 km)⁹ [dont l'inauguration est programmée à juillet 2007] et au Gotthard (57 km)¹⁰ [devant être ouvert à la circulation en 2017].

Mais les archaïsmes perdurent en France et en Italie

En regard de ces audaces helvètes, la plus courageuse décision française, celle de renoncer au projet Mercantour [Brossier & all. (1998)] n'était guère fondée que sur un attentisme prudent escomptant les effets des investissements ferroviaires suisses et retardant d'autant le projet de percée ferroviaire de base "Lyon-Turin"¹¹ seul à même d'éponger substantiellement les flux de transit croissants entre la péninsule ibérique et l'Italie (et au-delà l'Europe centrale) franchissant les Alpes littorales à Vintimille [cf. Encadré A].

Dans le même temps, derrière l'agitation menée autour du projet archaisant et irrationnel de percée ferroviaire de faîte au Montgenèvre¹², associée aux manœuvres retardatrices des habitants de la vallée de Suza s'opposant à la ligne nouvelle, était lancé dans l'indifférence le projet de doublement du tunnel routier de Tende à l'aplomb d'une ligne ferroviaire existante dont la ré-électrification est une nouvelle fois repoussée, tandis que se poursuivaient (au prix de vains débats publics) les projets d'une Direction des Routes arc-boutée sur sa conception surannée d'un maillage autoroutier de l'espace alpin [cf. Encadré B].

4. La gestion soutenable de l'espace alpin par une approche cohérente des aménagements de l'urbanisme et des transports

⁷ par des formulations euphémiques telle "s'abstenir de construire de nouvelles routes à grand débit pour le trafic transalpin" (art. 11, 1^{er} alinéa)

⁸ avec 954 433 voix (52 %) et 19 cantons

⁹ Altitude du tunnel de base : 825 m

¹⁰ Altitude du tunnel de base : 550 m

¹¹ Longueur 53,1 km ; altitude du tunnel de base : ~ 580 m

¹² Dont la version la plus ambitieuse dite "profonde" consiste en un tunnel de 24 km dont la tête française se situe à Villars-St Pancrace une cote de 1206 m [SETEC/TPI (2003)]

Hors la prégnante question du transit, la gestion de l'espace alpin, laissée pour compte en France par les aménageurs de haut rang, occupe une place dominante dans la Convention, tant en sa loi cadre qu'en ses protocoles.

Préserver l'espace et maîtriser son aménagement

Ainsi, tout en concédant un "développement économique en même temps que la répartition harmonieuse de la population au sein de l'espace alpin" [Protoc. "Aménagement", Art. 1 (e)], prévalent les soucis d'*économie de l'espace* énoncés dans les protocoles "Aménagement" [Art. 1 (b)¹³ & (c)¹⁴], "Nature" [Préambule, alin. 4¹⁵], "Transports" [Préambule, alin. 7¹⁶], et de l'*extension de sa préservation* énoncés dans le protocole "Nature" [Art. 11, alin. 1¹⁷ & 2¹⁸], assortie de recommandations pour la création de *zones de tranquillité* figurant dans les protocoles "Aménagement" [Art. 9, alin. 4 (b)¹⁹] et "Tourisme" [Art. 10²⁰]

Outre les mesures environnementales spécifiques inventoriées dans les Protocoles "Territoire" et "Nature" mais aussi "Agriculture", "Forêts", "Sols" (et ultérieurement "Air", "Eaux", "Déchets") où prédominent les principes d'économie et de précaution, l'aménagement du territoire alpin est traité dans la plus grande cohérence en prenant soin de ne jamais dissocier contraintes environnementales et socioéconomiques avec pour ces dernières, la gestion de l'espace, des transports et déplacements et l'urbanisme, et sur ce dernier volet une attention particulière au réaménagement de l'existant et à l'impact du tourisme

Des programmes d'aménagement intégrés

L'économie d'espace y apparaît en leitmotiv avec les mesures de :

"prise en compte de l'offre réduite en surface dans l'espace alpin... dans les études d'impact sur l'environnement et l'espace de grands projets" ["Sols", Art. 7, 3]

"délimitation adéquate et économe des territoires à urbaniser, y compris (celles) visant à assurer que les surfaces ainsi délimitées seront effectivement construites ["Territoire", Art. 9, 3 (a)] et "orientation et concentration de l'urbanisation sur les axes desservis par les infrastructures de transports et/ou en continuité avec les constructions existantes" [ibidem (e)].

Elle est assortie de mesures exigeantes relativement aux déplacements et visant à ["Territoire", Art. 9, 5 (a) à (e)] :

- a) "améliorer la desserte régionale et supra-régionale,"
- b) "encourager l'utilisation de moyens de transport compatibles avec l'environnement,"
- c) "renforcer la coordination et la coopération entre les moyens de transport,"
- d) "modérer le trafic, y compris, le cas échéant, la limitation du trafic motorisé,"
- e) "améliorer l'offre de transports publics pour la population locale et les hôtes."

Des recommandations de même sens, mais moins détaillées, figurent également dans différents articles du Protocole "Transports" davantage axé sur la problématique "transit".

Un urbanisme maîtrisable

¹³ "harmoniser l'utilisation de l'espace avec les objectifs et les exigences écologiques"

¹⁴ "gérer les ressources et l'espace de manière économe et compatible avec l'environnement"

¹⁵ "la nature et l'intensité de l'utilisation de l'espace alpin... provoqueront d'autres pertes irréparables si elles se poursuivent sans modification"

¹⁶ "préservation des espaces alpins à la fois en tant qu'habitat et qu'espace économique et naturel"

¹⁷ "Les Parties contractantes s'engagent à conserver, à gérer, et, le cas échéant, à agrandir les espaces protégés existants..., ainsi qu'à délimiter, dans la mesure du possible, de nouveaux espaces protégés..."

¹⁸ "de plus, elles encouragent la création et la gestion de parcs nationaux."

¹⁹ "délimitation des zones de tranquillité et d'autres zones où les constructions, les équipements et d'autres activités dommageables seront limités ou interdits."

²⁰ "Les Parties contractantes s'engagent... à délimiter des zones de tranquillité où l'on renonce aux aménagements touristiques."

L'utilisation économe et précautionneuse de l'espace est évoquée à propos des sols en recommandant "de limiter l'imperméabilisation et l'occupation des sols (et en) veillant à l'utilisation de modes de construction économisant les surfaces et ménageant les sols. S'agissant de l'urbanisation, (on accordera) la préférence (aux) zones intérieures tout en limitant l'expansion des agglomérations" ["Sols", Art. 7, 2].

Outre diverses autres recommandations en matière d'urbanisme, et relatifs notamment au patrimoine bâti, aux espaces verts et de loisirs, aux risques ["Territoire", Art. 9], on relèvera :

"limitation des résidences secondaires" [ibidem (e)],

"la réalisation compatible avec l'environnement et le paysage des constructions et des installations nécessaires au développement" ["Territoire", Art. 3, (g)]

Ces dernières considérations sont d'ailleurs reprises de manière plus détaillée et approfondie dans la rubrique qui suit.

Un tourisme étroitement encadré par les contraintes de déplacement et d'urbanisme

Se fondant sur le fait que "patrimoine naturel et culturel ainsi que les paysages sont des bases essentielles du tourisme dans les Alpes" [alin. 10, p. 3], le Protocole "Tourisme" se décline en une série d'articles ressortissant notamment aux objectifs et mesures suivants.

Maîtrise de l'offre touristique fondée sur le respect de l'environnement et une comparaison coûts/avantages des développements envisagés [Art. 5, 2 (a) à (c)].

Recherche de la qualité, notamment en matière d'urbanisme et d'architecture (constructions neuves et réhabilitation des villages) [Art. 7, 2 (b)]

Politique de l'hébergement, "prenant en compte la rareté de l'espace disponible, en privilégiant l'hébergement commercial, la réhabilitation et l'utilisation du bâti existant, et en modernisant et améliorant la qualité des hébergements existants" [Art. 11]

Transports et déplacements

"favoriser les mesures visant à réduire le trafic motorisé à l'intérieur des stations touristiques" [Art. 13, 1]

"encourager les initiatives tendant à améliorer l'accès aux sites et centres touristiques au moyen de transports collectifs et à encourager l'utilisation de ces transports" [Art. 13, 2]

Pour sa part, le Protocole "Transports" consacre également un entier article aux "Installations (de transport) pour le tourisme" par lequel les Parties contractantes :

"s'engagent à évaluer les effets sur le trafic de nouvelles installations touristiques et, si nécessaire, à prendre des mesures préventives ou compensatoires pour atteindre les objectifs du présent protocole et des autres protocoles. La priorité sera donnée dans ce cas aux moyens de transport public" [Art. 13. 1]

"soutiennent 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. 13, 2].

5. Portée et attentes de la Convention alpine

Un instrument juridique

La Convention alpine constituée de convention cadre et des différents protocoles d'application dont certains sont d'ores et déjà en vigueur, est un traité international

La C.A. a valeur de traité international et, à ce titre, tout État est dans l'obligation de la respecter sous réserve de réciprocité.

Comme le développera P.-P. Danna dans une publication en préparation, sa ratification par la Communauté européenne (CE) entraîne certaines conséquences sur le plan du Droit.

L'une d'elles résulte de la compétence de la CE en matière notamment de

- environnement
- transport

- transfrontaliarité

De ce fait, en ces domaines et relativement à la Convention alpine, l'État français est supplanté par la CE qui se doit d'intervenir en partenariat avec la Suisse et Monaco, États non-communautaires.

Quoi qu'il en soit, la Convention alpine et ses protocoles, qui ont fait l'objet de décrets d'application dont les plus récents (et notamment le protocole Transport) ont été publiés au Journal Officiel [cf. CA/JO] en février 2006, ont dorénavant force de loi.

La question qui se pose désormais est celle de leur mise en application, laquelle, pour ce qui concerne les recommandations relatives aux créations de nouvelles infrastructures routières, semble relever du contentieux international.

Une source d'inspiration mais des références foisonnent déjà... surtout ailleurs

À défaut de jurisprudence, la grille de lecture cohérente qu'offre la Convention en matière d'aménagement du territoire, d'infrastructures de transport et d'urbanisme nous semble d'une grande utilité pour mettre en lumière les défaillances et les erreurs d'une politique de la montagne dont on ne mesure pas encore toutes les conséquences à court et long terme.

Elle nous semble plus précieuse encore pour une remise en question radicale d'errements qui perdurent à tous niveaux et à toutes échelles et dont nous avons évoqué les plus flagrants.

Sans attendre le changement de cap qu'annoncent tous les engagements nationaux (Plan climat et Facteur 4) et internationaux (Kyoto et Convention alpine) ne doit-on pas patiemment plaider pour toutes les inflexions souhaitables aux mauvais "coups partis" et tirer le meilleur avantage d'exemples proches de nous, exemples que l'on pourra évoquer dans le cadre de la discussion ?

LISTE DES ENCADRÉS

- A – Évolution 1983-2005 du trafic marchandises à travers les Alpes franco-italiennes
- B – Les Alpes terrain de jeu de la Direction des Routes
- C – Le Convention alpine bafouée par la France
- D – La politique suisse de transfert modal – Les effets remarquables de la RPLP
- E – Conséquences sur l'environnement de la création de nouvelles infrastructures

RÉFÉRENCES

BROSSIER Christian, BLANCHET Jean-Didier, GÉRARD Michel (1998)

La politique française des transports terrestres dans les Alpes

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement ; Conseil Général des Ponts et Chaussées

La Documentation Française, Paris, 3ème trimestre 1998 ; DF 5 4746-8 ; ISBN 2-11-004063-7 ; 213 pages.

BRUSTON André (1996)

Secrétaire permanent du *Plan Urbain*, le 25 octobre 1996 devant les représentants de "*Métropole Azurénne*"

DANNA Pierre-Paul (2006)

Vingt ans après – Que faire de la loi montagne ?

Droit de l'aménagement de l'urbanisme et de l'habitat - 2006 - Gridauh

JOURDAN Gabriel (2003)

Ville automobile et planification urbaine – Le passage de la ville pédestre à la ville automobile dans une conurbation de montagne du littoral méditerranéen
Montagnes Méditerranéennes n° 18, décembre 2003 ; pp. 149-166

MEDD/MDI/F4 (2006)

Groupe "Facteur 4"

Ministère de l'Écologie et du Développement Durable – Ministère délégué à l'Industrie
Rapport DGEMP/OE/RL-MIES/JCG – 27/06/2006 – Version 2.9bis ; 76 pages

MIES (2004)

La division par 4 des émissions des émissions de dioxyde de carbone en France d'ici à 2050 gaz à effet de serre

Mission Interministérielle de l'Effet de Serre (MIES) – Rapport de mission – Mars 2004 ; 32 pages

MOLINARI Jacques (1997)

Le projet de percée autoroutière du Mercantour et les infrastructures maralpines
Montagnes Méditerranéennes - Numéro 6 - 1997 - pages 145-151

MOLINARI Jacques (1999)

L'inflation du trafic maralpin de poids lourds – Sera-t-elle résistible ?
Montagnes Méditerranéennes n° 10, décembre 1999 ; pp. 115-122

MOLINARI Jacques (2003)

Trafics de transit circumméditerranéens – Analyse des dernières données sur les trafics marchandises à travers les bordures méditerranéennes des barrières alpine et pyrénéenne. Quels enseignements ?
Montagnes Méditerranéennes n° 18, décembre 2003 ; pp. 136-148

MUSSLIN Dominique (2006)

Des oppida à la métropolisation "Le pas romain est devenu notre pas quotidien" L'exemple du delta rhodanien

Conférence du GIR Maralpin ; Nice, Faculté de Droit ; 13 juin 2006 [cf. www.gir-maralpin.org]

SETEC/TPI (2003)

Projet de tunnel ferroviaire du Montgenèvre – Rapport de synthèse
SETEC/TPI – Minea ; novembre 2003 ; p. 34

WEIZSÄCKER Ernst Ulrich von (Prof. Dr.) (2004)

Facteur 4 - Changement de cap pour le développement technique
Conférence pour les "D-Telekom", Hambourg, 24.08.2004

AUTRES SOURCES

CONVENTION ALPINE

Décrets d'application - Publications au Journal Officiel de la République française

Agriculture de montagne

Règlement des différends

décrets 2003-471 & 472 ; J.O. du 3 juin 2003, pp. 9435 & 9439

Protection de la nature et entretien des paysages

Aménagement du territoire et développement durable

Forêts de montagne

décrets 2006-114, 115 & 116 ; J.O. du 7 février 2006 ; pp. 1955, 1960 & 1963

Tourisme et loisirs

Énergie

Protection des sols
Transports

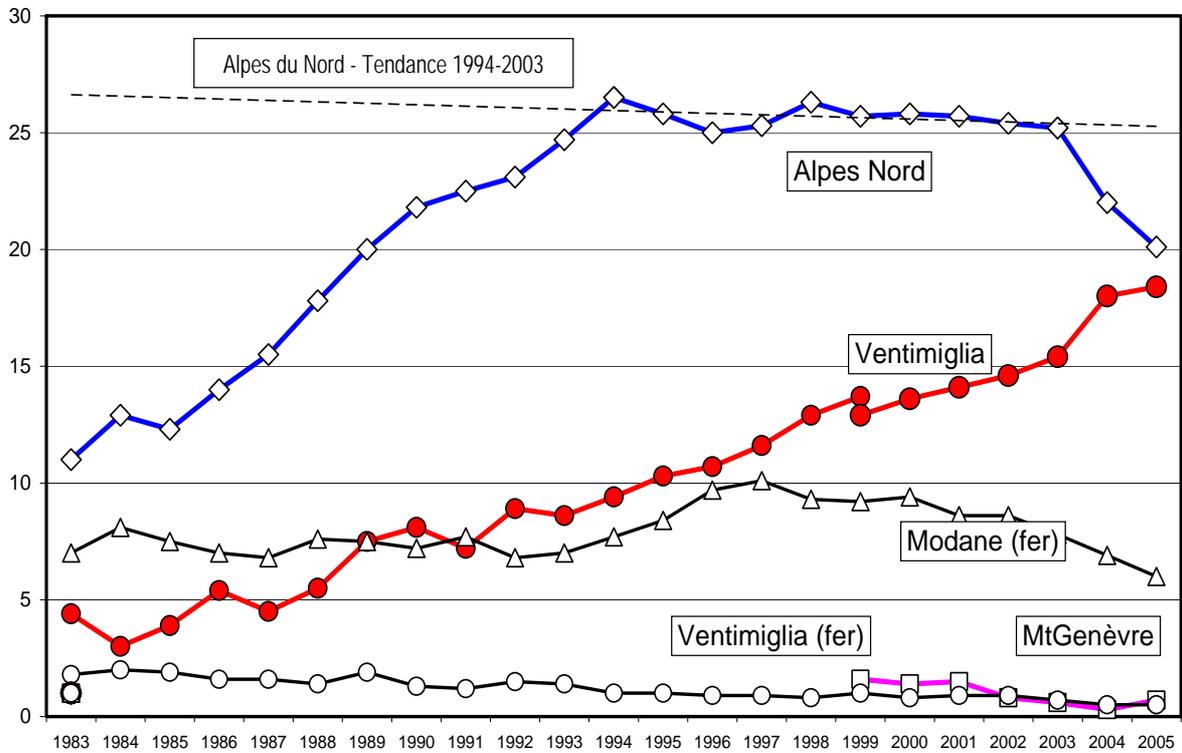
décrets 2006-123, 124, 125 & 126 du 31 janvier 2006 ; J.O. du 8 février 2006, pp 2017, 2021, 2024 & 2028

DÉBATS PUBLICS

Le GIR Maralpin a participé à chacun des débats publics évoqués dans le présent document, à savoir *Projet d'extension du Port de Nice, Ligne à grande vitesse Provence Côte d'Azur (LGV-Paca), Liaison Grenoble-Sisteron, Contournement routier de Nice (CRN), Politique des transports dans la vallée du Rhône et l'axe rhodanien (VRAL)*.

Il a également activement participé aux réflexions sur la *Directive territoriale d'aménagement du territoire des Alpes-Maritimes (DTA 06)* ainsi que sur les *Schéma collectif régional des transports*. L'ensemble des contributions (études, Cahiers d'acteurs, communications, interventions, etc.) figure dans les rubriques correspondantes du Site Internet du GIR : **www.gir-maralpin.org** .

▲ Évolution 1983-2005 du trafic marchandises à travers les Alpes franco-italiennes
 [en millions de tonnes par an] [Alpes Nord = Mont Blanc + Fréjus]



B LES ALPES TERRAIN DE JEU DE LA DIRECTION DES ROUTES

- En moins de quinze ans, tout aura été tenté [dans le plus grand désordre] pour disposer en tous sens tunnels et autoroutes, en dépit des recommandations internationales
- En pratiquant le double langage dont le maître mot (à l'attention des populations locales) est celui de "désenclavement" (sic)



- Opposition de Chamonix à un second tunnel
- 1991 Rapport Legrand : renoncement aux doublages du Mont Blanc et du Fréjus **mais** traversée routière à Montgenèvre et percée autoroutière du Mercantour (17,3 km) avec A8bis
- 1993 Rapport Besson : promotion du Lyon-Turin **mais** poursuite des projets pharaoniques du Mercantour (réseau maillé autoroutier)
- Janvier 1996 : ratification par la France de la Convention alpine
- 1998 Rapport Brossier : se réfère à la Convention alpine, met en attente Lyon-Turin, met en doute le projet Mercantour, **mais** non pas l'A51 ni le doublement de l'A8 (A8bis rebaptisée A58)
- Accidents du Mont Blanc (mars 1999) et du Gothard (octobre 2001) : remettent définitivement en cause les longs tunnels routiers alpins, donc le Mercantour
- 2004 : Réalisation de la 202bis **et** décision Franco-Italienne de doublement du tunnel de Tende
- 2005 Débats publics : "LGV-Paca" **mais** aussi "Grenoble-Sisteron" **et** "Contournement (auto)routier de Nice"
- 4 juin 2005 : accident du Fréjus

C LA CONVENTION ALPINE bafouée par la France

[cf. DAEI – Lettre de la Mission des Alpes n° 3 (juillet 2005)]

La France a ratifié par la loi du 19 mai 2005 **la Convention alpine et son Protocole transports**

PROTOCOLE TRANSPORTS

- "assurer la circulation intra-alpine et transalpine à des coûts économiquement supportables, par un accroissement de l'efficacité des systèmes de transport et par la promotion des modes de transport les plus respectueux de l'environnement et les plus économes en ressources naturelles" (art. 1^{er}, lettre d)
- "s'abstenir de construire de nouvelles routes à grand débit pour le trafic transalpin" (art. 11, 1^{er} alinéa)

mais prétend d'emblée s'en affranchir par une "déclaration interprétative"

DECLARATIONS DU GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

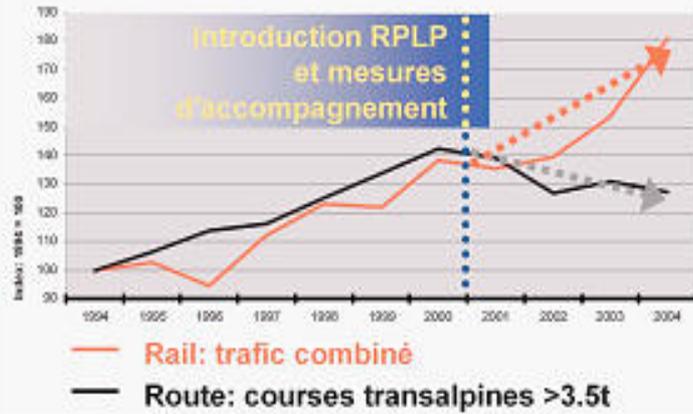
« La France déclare : que les dispositions (du Protocole Transports) **ne sont pas applicables** aux projets d'infrastructures routières suivants : a) ceux qui, pour des raisons d'utilité publique, ont moins de 15 % et moins de 6 km de leur longueur situés dans (l'espace relevant de la Convention alpine) ; b) ceux dont la réalisation est justifiée..., notamment les itinéraires de contournement d'agglomération ou de conurbation ; c) ceux dont le principe était acquis le 31 octobre 2000, jour de la signature du présent protocole en vertu de leur mention au schéma directeur routier national approuvé par décret n° 92-379 du 1^{er} avril 1992 et qui ont vocation à relier les villes et/ou autoroutes suivantes : - **Grenoble et Sisteron** ; - **l'A8 à proximité de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume et l'A51 à proximité de Cadarache** ; - **l'A41 à proximité de Villy-Le Pelloux et l'A40 à proximité de Saint-Julien-en-Genevois** ; - **l'A51 et Digne-les-Bains** ; - **Annemasse et Thonon** ; - **l'A48 et l'A49 à proximité de Voiron.** »

D LES EFFETS REMARQUABLES DE LA RPLP

La politique suisse de transfert modal

[Kurt MOLL (Office fédéral des transports) - Alpes 2020 - Chambéry (13.10.2005)]

Trafic marchandises transalpin



Off. fédéral des transports - Op. CNL - Particularités de l'aval des Alpes - 4.6.02 - 20.04.11.05

E
**CONSÉQUENCES SUR
L'ENVIRONNEMENT
DE LA CRÉATION DE
NOUVELLES
INFRASTRUCTURES**

- Dégradation des habitats (la flore et la faune) qu'elles fragmentent
- Impact sur les espaces naturels et paysagers dont elles affectent la perception par l'homme
- Le rythme de construction de routes dans les Alpes est en mesure inverse de l'évolution des populations censées être desservies
- En seulement 30 ans [cf. illustration ci-jointe], le nombre de grands espaces alpins non découpés par des infrastructures a été réduit de plus d'un facteur 2

