

La conservation de la Nature : de nouvelles stratégies pour préserver la diversité biologique

par Cyril de Klemm

Expert consultant pour le Conseil de l'Europe

Pour la conservation de la nature, les décideurs et gestionnaires de l'espace doivent aujourd'hui œuvrer ensemble dans une situation de pluralité. A l'occasion de l'Année Européenne pour la Conservation de la Nature lancée en 1995, une réflexion a été menée sur les nouveaux instruments de coopération à développer.

La conservation de la nature s'est limitée pendant longtemps à la protection de certaines espèces contre des prélèvements abusifs et à l'institution d'aires protégées telles que les parcs nationaux et les réserves naturelles. Tous les pays du monde, ou presque, disposent maintenant de lois sur la protection des espèces et des espaces. Beaucoup d'entre eux, cependant, n'ont encore guère plus.

Il apparaît clairement pourtant, depuis quelque temps, que l'établissement de zones protégées d'où sont exclues la plupart des activités humaines ne suffit pas pour préserver la diversité biologique, les milieux naturels et les paysages, pour de nombreuses raisons dont les suivantes en particulier :

- dans des régions de vieille civilisation comme l'Europe, les espaces complètement soustraits aux activités humaines ne peuvent pas être nombreux,

- beaucoup de milieux transformés par l'action de l'homme restent néanmoins riches en espèces sauvages ; ils doivent cependant être gérés pour conserver cette richesse,

- il est indispensable de conserver dans l'espace rural un minimum d'éléments naturels tels que des haies, bosquets, alignements d'arbres, lisières de forêts, végétation des rives, etc., afin de consti-

tuer des corridors ou des étapes permettant des échanges génétiques entre réserves naturelles, ainsi que la survie d'une faune et d'une flore diversifiées à l'extérieur de celles-ci ; la nécessité de maintenir et éventuellement de reconstituer un véritable réseau d'espaces naturels est maintenant au premier plan des préoccupations des scientifiques,

- enfin, le maintien d'un paysage rural de qualité, et donc des éléments naturels et culturels qui en sont les parties composantes, apparaît de plus en plus indispensable aux yeux du public.

"Le concept traditionnel de zone protégée a commencé à se transformer pour s'appliquer à des espaces habités où de nombreuses activités humaines continuent non seulement à pouvoir être exercées, mais sont même encouragées à condition qu'elles restent compatibles avec les objectifs de protection". Ici, l'exemple d'une commune du Parc Naturel Régional du Queyras (Cliché R. Coutin - OPIE)





En France, le Criquet Hérisson n'est connu que de quelques localités du Var dont aucune n'est actuellement protégée. Pourtant, la précarité de ses populations nécessiterait la délimitation de zones légales de protection dans lesquelles les techniques de gestion agro-silvo-pastorale traditionnelles doivent être maintenues. Cette femelle de Prionotropis histrix a été photographiée en Croatie (Cliché A. Schall - OPIE)

Evolution des techniques de conservation des espaces naturels

Les techniques de conservation des espaces naturels devaient donc évoluer à la lumière de ces impératifs nouvellement reconnus. Cette évolution a été double.

D'une part, le concept traditionnel de zone protégée a commencé à se transformer pour s'appliquer à des espaces habités où de nombreuses activités humaines continuent non seulement à pouvoir être exercées, mais sont même encouragées à condition qu'elles restent compatibles avec les objectifs de protection. Ce nouveau type d'aire de protection s'est maintenant épanoui dans plusieurs pays d'Europe, notamment en Espagne et en Italie. En droit, il

s'agit d'espaces soumis à des règles de planification territoriale à la fois plus complètes, puisqu'elles couvrent toute une gamme d'activités qui ne sont généralement pas réglementées, et plus strictes que dans le reste du territoire national. Ces zones protégées portent en général le nom de "Parcs Naturels".

D'autre part, dans certains pays, le droit à l'aménagement du territoire et à l'utilisation des sols, initialement limité à la réglementation de la construction, a commencé à évoluer dans le sens d'une prise en compte des autres activités qui influent sur les milieux naturels. Il en résulte un zonage du territoire fondé, au moins en partie, sur des objectifs de conservation. Cela peut aussi se réaliser par l'adoption de plans de paysages auxquels les plans locaux doivent se conformer.

Dans les deux cas, le but est une gestion générale de l'espace et des usages qui en sont faits.

Des difficultés liées à la multiplicité des interlocuteurs

Les difficultés sont évidemment considérables, en raison notamment de la multiplicité, dans un même espace, des instances de décision, des gestionnaires et des utilisateurs.

En matière de décisions affectant l'utilisation de l'espace, chaque niveau d'administration territoriale : Etat, région, province, commune, etc., dispose en général de compétences qui lui sont propres et sont fixées par la loi. A cela viennent s'ajouter les compétences particulières des administrations sectorielles : équipement, transports, agriculture, etc. Enfin, se superposant à toutes les compétences nationales, interviennent encore les obligations découlant

des conventions internationales, telles que la Convention de Berne et celle sur la diversité biologique, et, pour ceux qui sont membres de l'Union Européenne, les compétences communautaires en matière de conservation des milieux naturels, matérialisées en particulier par les Directives "oiseaux" et "habitats".

La multiplicité des gestionnaires des espaces naturels découle en partie de celle des compétences. Il pourra s'agir, selon les cas, de l'Etat, par l'intermédiaire du ministère de l'Environnement ou d'autres administrations publiques, par exemple celle qui a compétence sur le domaine public maritime, ou encore de l'administration forestière ou d'établissements publics. A cela s'ajoutent les collectivités locales et, bien entendu, les propriétaires privés des terrains ainsi que les associations de protection de la nature propriétaires ou gestionnaires d'espaces naturels à préserver.

L'existence de nombreux gestionnaires est en grande partie le reflet de la multiplicité des usages d'un même espace. Urbanisation, industrie, transports, agriculture, sylviculture, loisirs et tourisme sont souvent en concurrence et les conflits entre usagers sont fréquents. La protection des espaces naturels, face aux autres intérêts en présence, n'est pas encore toujours considérée comme un usage légitime de l'espace rural.

L'exemple des Parcs Naturels

Devant cette diversité d'acteurs, il faut pouvoir élaborer des mécanismes de planification territoriale et instituer des structures permettant d'intégrer la conservation des milieux naturels dans la gestion de l'espace rural en se fondant sur l'indispensable concertation entre

tous les intérêts en présence.

C'est ce qu'il a été possible de réaliser dans quelques pays dans les périmètres, nécessairement limités, des Parcs Naturels. Les parcs qui fonctionnent le mieux sont en général des unités autonomes de planification de l'espace, disposant de leurs propres plans territoriaux d'aménagement, qui prévalent sur les plans d'occupation des sols communaux, et ayant d'importantes prérogatives de puissance publique, notamment en matière d'octroi d'autorisations, telles que les permis de construire et l'attribution de subventions.

Dans certains cas, l'administration gestionnaire d'un parc est également dotée de pouvoirs de police en matière de réglementation et de constatation des infractions. Lorsqu'ils ont en outre la personnalité juridique, ce qui est assez fréquent, les parcs peuvent aussi procéder à l'acquisition de terrains et conclure des contrats de gestion avec des propriétaires ou usagers. Ils disposent généralement d'un personnel spécialisé et d'un budget. Les organes de gestion ont souvent une structure collégiale dans laquelle les collectivités locales sont en général bien représentées, ainsi que les autres administrations compétentes, les principaux intérêts locaux et, mais moins souvent, les associations de protection de la nature.

Ce type d'institution, qui rend possible une coopération active entre tous les intéressés, n'est évidemment pas extrapolable, au moins sous cette forme, au reste du territoire.

Il convient donc d'innover. Pour cela, il faudrait d'abord faire le bilan de l'expérience acquise dans l'application des instruments de planification territoriale existants qui paraissent les plus performants, et ensuite, le cas échéant, s'efforcer d'élaborer et d'expérimenter de nouveaux types d'instruments, en se fondant sur les enseignements apportés par ce bilan.

Elaborer et expérimenter de nouveaux instruments de coopération

La recherche pourrait s'orienter vers des instruments de planification répondant aux caractéristiques suivantes :

- être fondés sur des bases scientifiques solides,
- avoir une pérennité suffisante pour que la sécurité juridique des intéressés, surtout des propriétaires fonciers, soit autant que possible assurée,
- faire l'objet d'un large consensus, après une négociation préalable, entre tous les intéressés : personnes publiques ou représentants des intérêts privés,
- comprendre des mesures de gestion active des habitats et des processus ou activités susceptibles d'y porter atteinte, en particulier par des méthodes contractuelles ou par l'octroi de subventions soumises à l'obligation de suivre certaines lignes directrices,
- faire l'objet d'un suivi par une institution où tous les intérêts en présence seraient représentés et qui serait chargée, entre autres, de recommander les ajustements qui, à l'usage, se révéleraient nécessaires.

Un précédent intéressant qui pourrait mériter une étude attentive vient des Etats-Unis.

L'expérience californienne

La loi fédérale américaine de 1973 sur la protection des espèces menacées et de leurs habitats s'est révélée d'application difficile. Une des raisons pour cela était que, le

gouvernement fédéral n'ayant pas de compétence en matière de réglementation de l'utilisation des sols, il ne lui était pas juridiquement possible d'intégrer la conservation des habitats de ces espèces dans le processus de planification spatiale qui relève exclusivement des états fédérés et des collectivités locales.

Une expérience est actuellement menée en Californie, pour essayer de remédier à cette difficulté majeure. Si elle réussit, elle pourra être étendue graduellement à d'autres parties du pays.

Un plan est en cours d'élaboration pour une zone de plus de 120 000 hectares de maquis côtier dans le sud de l'état, où vivent quelques 50 à 60 espèces menacées. Une grande partie de cet espace (entre 60 et 90%) a déjà été détruite ou est très fragmentée et dégradée, notamment par l'extension de l'urbanisation. Le plan vise à assurer la survie des espèces menacées par la préservation des habitats les plus importants pour celles-ci.

Une structure de concertation a été instituée pour préparer le plan. Elle comprend des représentants des administrations fédérales, de l'état de Californie, des collectivités locales, des propriétaires fonciers et des associations de protection de la nature. Un comité scientifique consultatif a subdivisé la région en un certain nombre de sous-régions écologiques, chacune devant faire l'objet d'une planification appropriée. L'état de Californie a préparé des lignes directrices pour l'élaboration ou la révision des plans d'utilisation des sols. Les plans eux-mêmes, qui ont force contraignante, seront adoptés par les comtés, qui sont les collectivités locales compétentes en la matière. ●

Note : Ce texte a été rédigé sous forme de document préparatoire à la réunion du Comité international d'organisation de l'AECN qui s'est tenue en janvier 1995.