

GESTION DES ESPACES NATURELS EN FRANCE MÉTROPOLITAINE POUR LA PROTECTION DES HABITATS DE LA FAUNE ET DE LA FLORE SAUVAGES

Pierre MALAVAL

Ingénieur général honoraire du Génie rural, des eaux et des forêts

La protection de la faune et de la flore sauvages par la conservation des habitats naturels fait l'objet d'une politique publique spécifique. Elle complète les mesures de sauvegarde directe relatives aux espèces rares ou menacées, et les limitations de pollutions ou d'usages de ressources naturelles, qui peuvent compromettre leur survie.

Les dispositions portant sur les habitats naturels concernent directement la gestion de territoires, normalement assurée par leurs propriétaires ou leurs locataires. La limitation de la liberté de gestion par l'autorité publique au nom de l'intérêt général est certes légitime ; elle est traditionnelle en France dans de nombreux domaines et se traduit par l'imposition de règles qui « encadrent » la gestion. Mais la politique de protection des habitats des espèces sauvages a surtout donné lieu jusqu'à présent en France à un transfert de fait aux autorités administratives des responsabilités de gestion.

I. — SITUATION ACTUELLE

A. — *Un champ d'application mal défini*

Les « espaces naturels » au sens strict n'existent plus guère en France métropolitaine, la quasi totalité des 54,9 millions d'hectares du territoire ayant été modelée au cours des siècles par une utilisation humaine à finalité productive. Mais au-delà des espaces non « artificialisés » non productifs (friches ; pelouses, landes, maquis, garrigues, eaux, glaciers, rochers, dunes, plages, soit 10 % du territoire), on applique cette qualification d'espace naturel à l'ensemble des surfaces boisées (29 % du territoire) ; les « espaces semi-naturels », qui ne font plus l'objet depuis longtemps d'une exploitation régulière, n'en constituent pourtant qu'une faible

fraction. L'activité sylvicole, qui a façonné ces milieux, apparaît alors à beaucoup de naturalistes et à l'opinion publique, comme une agression, d'où une tentation d'en retirer la responsabilité de gestion à leurs propriétaires.

L'appréciation est différente pour les espaces agricoles (54 % du territoire), qui ne sont pourtant pas un désert biologique, dont on cherche seulement à limiter l'intensité d'exploitation.

Les dispositions visant, directement ou indirectement la protection des habitats diffèrent selon des catégories de délimitations d'espaces, non exclusives les unes des autres.

B. — Un classement d'espaces naturels protégés

La politique de protection des habitats s'est surtout traduite jusqu'à présent par des classements d'espaces protégés qui, actuellement, concernent environ 2 % du territoire métropolitain. Il est fait usage de procédures spécifiques, *parcs nationaux* (loi du 22 juill. 1960, 350 000 ha en zone centrale), *réserves naturelles* (loi du 10 juill. 1976, 130 000 ha) ou d'une législation dont l'objet a été étendu, *forêts de protection* (lois du 28 avr. 1922 et 10 juill. 1976, 80 000 ha) ou encore de dispositions qui ne visent normalement que le maintien de l'aspect, *monuments naturels et sites classés* (loi du 2 mai 1930, de l'ordre de 500 000 ha). A ces procédures « lourdes », nécessitant enquête publique et décret en Conseil d'État, s'ajoutent des possibilités, limitées théoriquement à des « formations naturelles peu exploitées par l'homme », de classement par simple arrêté préfectoral : *protection des biotopes, réserves de chasse et de faune sauvage* (décrets du 25 nov. 1977 et du 23 sept. 1991, 20 000 ha environ).

Le classement n'a pas d'incidence sur la propriété des sols ni, s'ils appartiennent à des organismes publics, sur les objectifs généraux assignés aux gestionnaires.

La plupart des activités humaines minières, industrielles ou commerciales à l'intérieur des zones classées sont interdites ou soumises à autorisation. La fréquentation du public y est cependant encouragée dans un but pédagogique.

L'incidence sur la gestion agricole et forestière, définie par la décision de classement, dépend des procédures mises en œuvre. Pour les parcs nationaux, il est fait référence aux documents officiels de planification forestière et les dispositions concernant l'agriculture et le pâturage sont en général précisés ; pour les forêts de protection, le système d'approbation de règlements d'exploitation dans le cadre de contraintes prédéfinies permet une certaine continuité de gestion. Dans les autres cas, la nature et l'ampleur des contraintes sont rarement précisées.

D'une façon générale, l'*interdiction de modification de l'état ou de l'aspect*, sauf autorisation, constitue une limite, aléatoire car difficile à interpréter, de la liberté de gestion. De plus, l'objet précis de la protection, qui permettrait normalement de définir des objectifs et des contraintes, est, dans la plupart des cas étendu aux *équilibres écologiques*, notion des plus vagues et qui ne tient guère compte du dynamisme propre des milieux. Cette banalisation conduit souvent à soumettre toute initiative de gestion, à autorisation administrative au coup par coup. C'est en fait ainsi que l'administration interprète la possibilité de « réglementer » qui lui est souvent ouverte, sans autre précision, notamment par les décrets de création de réserves naturelles.

Ces pratiques administratives entraînent pour les propriétaires de ces espaces une précarité de gestion, incompatible avec la continuité et la cohérence qui ont

pourtant souvent permis de constituer la richesse écologique que l'on souhaite préserver.

Ce transfert de fait des responsabilités inhérentes au droit de propriété, ainsi vidé de sa substance, va jusqu'à confier, dans le cas des réserves naturelles, l'entretien à des organismes de droit privé ; ces décisions, d'ailleurs d'une légalité douteuse, traduisent une confusion, fréquente, entre gestion d'un territoire et gestion d'une réglementation.

L'indemnisation de la perte de revenu résultant du classement n'est pas prévue dans les cas où elle est censée être négligeable : les monuments naturels et sites classés pour lesquels on ne prend pas en compte le coût d'une maîtrise de l'évolution naturelle, les arrêtés de protection des biotopes qui ne doivent concerner que des espaces peu exploités, ce qui est loin d'être toujours le cas. Elle est prévue au cas par cas pour les parcs nationaux et à partir de constats réguliers pour les forêts de protection. Mais dans le cas des réserves naturelles, l'obligation d'évaluation a priori dans un court délai après le classement n'est pas compatible avec les possibilités de « réglementation » ultérieure. Ces indemnités, assez théoriques, se réfèrent à la situation passée ; elles ne constituent en rien une contrepartie de l'expropriation partielle qui limite ou interdit les initiatives des propriétaires.

C. — Des classements complémentaires ambigus

Les classements en espaces protégés nécessitent une procédure qui permet l'information et la présentation d'observations par les propriétaires.

Mais des décisions administratives de délimitation d'espaces, prises sans concertation ni même information des intéressés sur la base d'inventaires unilatéraux par des naturalistes, peuvent en fait limiter l'usage du droit de propriété. Il en est ainsi des ZNIEFF, « zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique » (près de 15 000 couvrant 15 millions d'hectares) et des ZICO, « zones d'importance communautaire pour les oiseaux » (285 couvrant 4,4 millions d'hectares, recoupant partiellement les précédentes).

Ces « classements » servent à l'administration pour gérer des autorisations prévues par d'autres législations et constituent des références pour les tribunaux. En outre l'État français a déclaré certaines de ces zones comme espaces protégés au titre de directives européennes ou de conventions internationales, sans en informer les propriétaires ni mettre en œuvre une des procédures de protection prévues en droit français ou des dispositions contractuelles. Il en résulte une situation très confuse et une impression d'arbitraire et de précarité qui incite les propriétaires à la méfiance vis-à-vis des objectifs de protection de la nature.

Conçus à l'origine pour coordonner l'action de développement et de protection des communes adhérentes dans le cadre d'une charte d'objectifs, les parcs naturels régionaux concernent plus de 4 millions d'hectares. Une réforme récente (loi du 8 janvier 1993) a donné aux chartes un caractère coercitif, explicité en matière d'urbanisme, mais des plus ambigus quant aux effets sur la gestion des propriétés. Les structures mises en place tendent à se croire investies, par dérogation aux réglementations générales, d'un pouvoir d'arbitrage, voire d'interdiction, par exemple d'utilisation de telle ou telle essence forestière. Mais cette interprétation, très contestable, n'a pas encore été infirmée, ou confirmée, par la jurisprudence.

D. — Gestion des espaces naturels banals

Les mesures applicables concernent la protection directe de certaines espèces, avec une exception pour les végétaux dans les espaces cultivés, notion ambiguë qui ne paraît pas s'appliquer à la sylviculture.

De nombreuses réglementations sectorielles, limitant l'usage du droit de propriété au titre d'intérêts généraux divers, s'appliquent sur l'ensemble du territoire. Des prescriptions relatives à l'environnement y ont été progressivement introduites sans grand souci de cohérence et d'arbitrage. Elles peuvent parfois être utilisées, au nom des « équilibres écologiques » pour protéger des habitats de la flore et de la faune sauvage.

Il en est ainsi du code de l'urbanisme, dont la mise en œuvre est de la compétence des collectivités locales. Son objet a été étendu à « la protection des milieux naturels et des paysages ». Les édiles, surtout soucieux du cadre de vie des populations agglomérées, compte tenu de la répartition spatiale de leurs électeurs, sont de plus en plus tentés d'imposer une permanence des paysages en réglementant la gestion courante des fonds ruraux, considérés comme subordonnés. Les critères sont très flous, ce qui rend leur contestation difficile. Ces mesures, qui ne prennent pas en compte les objectifs de mise en valeur agricole et forestière des propriétés, peuvent favoriser la protection de biotopes, bien qu'ils présentent rarement un intérêt régional ou national.

D'une façon générale, la protection des habitats n'est guère prise en compte dans les politiques sectorielles relatives aux usages agricoles et forestiers des sols.

Malgré des déclarations de principe, les obligations et incitations financières ou fiscales de la politique d'encadrement de la gestion forestière continuent à ne concerner en fait que la pérennité et la mise en valeur économique des forêts.

Depuis la réforme de la politique agricole commune, une partie importante des activités agricoles est « administrée ». Mais, même si certaines mesures ont un impact favorable à la conservation des habitats, les règles adoptées ont d'autres objectifs, économiques et sociaux. Les mesures d'accompagnement, contrats agri-environnementaux et incitations financières à l'élevage extensif n'ont encore qu'un impact modeste. Elles s'avèrent notamment incapables de renverser la tendance à la perte de biodiversité qu'entraîne la diminution des surfaces toujours en herbe. Signalons que le droit du fermage ne facilite pas la prise en compte d'objectifs patrimoniaux.

Les difficultés rencontrées pour favoriser une compatibilité entre l'utilisation productive des sols et la protection des habitats tiennent pour beaucoup à la méfiance des producteurs, hélas justifiée par les modalités actuelles d'application de la politique de protection des habitats.

E. — Le domaine privé de l'État et des collectivités locales

Ces domaines, auxquels s'appliquent éventuellement les dispositions résumées ci-dessus, sont gérés selon des objectifs spécifiques : pérennité et valorisation économique pour les forêts domaniales (1,7 millions d'hectares) et des collectivités (2,7 millions d'hectares), maintien d'un caractère naturel et ouverture au public pour les « espaces naturels sensibles » acquis par les départements. Les propriétaires publics ont une obligation théorique de respect des équilibres écologiques, sans financement spécifique ni procédure d'arbitrage. Les dispositions prises pour

la protection, même si elles sont importantes et efficaces, sont en général contestées, tout comme pour les propriétés privées, car il ne s'agit pas d'un objectif exclusif et la concertation entre administrations laisse à désirer.

La gestion des terrains (environ 50 000 hectares) acquis par le Conservatoire de l'espace littoral tient normalement compte de la protection des habitats.

F. — La protection contractuelle

La pratique d'établissement de contrats entre pouvoirs publics et gestionnaires pour assurer la protection des habitats, avec des clauses financières appropriées, est extrêmement peu développée en France. On peut mentionner les conventions passées par les départements sur les fonds de la taxe des espaces naturels sensibles, bien qu'elles portent surtout sur l'ouverture au public, et une partie des contrats passés avec des agriculteurs au titre des mesures agro-environnementales prévues par la Communauté européenne.

Les aides à l'acquisition et à la location par des organismes associatifs, essentiellement les Conservatoires régionaux des sites, ne concernent actuellement qu'une surface modeste.

II. — APPLICATION DE LA DIRECTIVE « HABITATS »

La directive européenne 92/43/CEE du 21 mai 1992 prescrit l'institution de « zones spéciales de conservation » pour constituer, avec les zones déjà désignées au titre de la protection des oiseaux migrateurs, un réseau européen de sites d'intérêt communautaire, dénommé « natura 2 000 », concernant soit des habitats naturels typiques, soit l'habitat d'espèces requérant une attention particulière.

L'analyse complète de la directive dépasserait le cadre de cette communication, mais l'examen de la procédure en cours en France présente l'intérêt d'illustrer l'importance des divergences entre partenaires de la politique de protection.

A. — Mise en œuvre de la procédure

En France, le ministère de l'Environnement a préparé une liste de sites à proposer en se basant exclusivement sur les dires de naturalistes, un monopole d'arbitrage « scientifique » étant confié au Muséum national d'histoire naturelle. Il a été fait une interprétation très large de la directive, s'appuyant plus sur les annexes que sur le texte, ce qui a conduit à un projet portant sur plus de 10 % du territoire métropolitain, avec des objectifs flous pour la plupart des sites. Les contraintes éventuelles de gestion, et le financement des charges correspondantes, n'ont pas été définies, ni même évoquées dans les projets. Bien qu'une circulaire interministérielle ait indiqué qu'il ne s'agissait pas de « sacraliser » ces territoires, les propriétaires, qui n'ont pas été consultés, pas plus d'ailleurs que les agronomes et forestiers, craignent fort que soit en fait pratiquée une gestion étatique sur de vastes territoires incluant des espaces de potentialités agricoles et forestières élevées, effectivement utilisées. Ces craintes sont largement justifiées par le manichéisme guerrier dont ont fait preuve jusqu'à présent les associations de protection, les naturalistes et l'administration.

La question du rôle relatif de l'État et des propriétaires pour la prise en compte de la protection de la nature dans la gestion des territoires, qui n'avait jusqu'à présent donné lieu qu'à litiges locaux, va se trouver posée dans le cadre d'un conflit au niveau national.

B. — Une interprétation discutable

Il semble que les promoteurs du projet du réseau, en France tout au moins, aient négligé les attendus de la directive qui fait explicitement référence à l'objectif de « développement durable », tenant compte des exigences économiques et sociales. Elle reconnaît que le principe « pollueur-payeur » n'est guère applicable, ce qui rend nécessaire un financement public ; sa limitation inéluctable devrait freiner les ambitions. N'en tenir aucun compte conduit inévitablement à n'adopter que des mesures réglementaires, incapables par elles-mêmes de maintenir une biodiversité résultant en grande partie des activités humaines. D'ailleurs, d'après le texte de la directive, les sites à proposer n'ont pas à couvrir la totalité de l'aire de répartition des espèces prioritaires, mais les zones indispensables à leur vie et reproduction.

III. — EXCLUSION OU PARTICIPATION

La politique française actuelle de protection de la nature, survivance d'une époque où elle ne concernait que des espaces pratiquement inexploités, conduit à une impasse, ne serait-ce que par les conséquences économiques, sociales et financières de l'exclusion des gestionnaires normaux du territoire, même si ses promoteurs parviennent à concrétiser leur impérialisme technocratique dans un appareil juridique très contraignant. Elle repose d'ailleurs sur une conception des phénomènes naturels simpliste, qui en rend l'efficacité à terme fort douteuse.

Cette impasse est-elle inéluctable ?

Le concept moderne de développement durable, à condition de dépasser le niveau des slogans et de prendre en compte effectivement le dynamisme de la nature, pourrait constituer la base d'une politique rationnelle. Loin d'exclure les agents économiques, elle exige leur participation.

Pour éviter d'imposer un régime d'autorisations aléatoires, incompatible avec toute gestion, il est d'abord nécessaire d'élaborer en concertation, pour chaque espace à protéger, un cahier des charges à partir d'une définition claire des objectifs, des indicateurs de résultats et des modalités de gestion effectivement nécessaires pour les atteindre. Le principal obstacle à une approche scientifique, incompatible avec le respect moyenâgeux du principe d'autorité, est constitué par le monopole accordé aux naturalistes de formation universitaire, en se privant des compétences de maîtrise de l'évolution des milieux provenant, dans le système français, d'autres branches de l'enseignement supérieur. On ne saurait non plus exclure la compétence dans de tels domaines, où la science, malgré ses prétentions, est balbutiante, des gestionnaires actuels de tels espaces, paysans et propriétaires forestiers, qui connaissent bien les réactions des biocénoses aux interventions humaines.

Un contrat, révisable selon le comportement des indicateurs, tous les dix ans par exemple, pourrait alors être établi sur des bases solides. Une compensation

des pertes de revenu, bien moins élevées qu'une gestion directe, serait à prévoir. L'expérience française des plans simples de gestion forestière montre qu'il est possible d'obtenir, avec un minimum d'intervention de l'État, la participation des propriétaires à la réalisation d'objectifs d'intérêt général bien définis.

Dans la mesure où une attitude nouvelle de l'administration de l'environnement, ou l'intervention d'une organisation interministérielle, permettrait le rétablissement d'une confiance bien compromise dans l'impartialité de l'appareil d'État, il deviendrait possible d'inclure des mesures favorables à la biodiversité dans les législations sectorielles portant notamment sur l'agriculture et la forêt. Cette perspective est particulièrement importante, une politique efficace de protection de la nature ne pouvant se limiter à l'habitat de quelques espèces sur une partie du territoire.

*

* *

La protection de la nature sera mieux assurée en associant les propriétaires, gestionnaires naturels, à sa mise en œuvre, sans nier le rôle de l'État, qu'en persistant dans une attitude archaïque de confusion des rôles, qui ne peut qu'entraîner des résistances croissantes et des dépenses publiques insupportables.

Pierre MALAVAL