

# REPENSER LA LOI SUR LES ESPÈCES MENACÉES

## LA PROTECTION DES DROITS DE PROPRIÉTÉ ET DES ESPÈCES EN DANGER

Robert J. SMITH

*Directeur  
Center for Private Conservation (Washington)*

### I. — UNE LOI CONTRE NATURE

Si l'on avait l'intention de créer une loi qui ferait du tort à la vie sauvage, qui détruirait les habitats et dissuaderait les propriétaires fonciers de protéger la nature, il serait difficile de faire mieux que la Loi sur les Espèces Menacées (*Endangered Species Act* — ESA). L'ESA cause en effet des dommages énormes aux espèces qu'elle est censée protéger.

Le défaut fatal de cette loi est qu'elle a été utilisée avant tout comme un moyen de contrôle gratuit de l'utilisation de la terre plutôt que comme un moyen de protection des espèces rares. Aux propriétaires fonciers qui ont mis en danger les espèces menacées ou qui seulement ont des habitats occupés par elles, on a sans scrupule interdit d'utiliser leurs terres, de construire une maison, de planter des arbres et de cueillir leurs fruits.

Plus un propriétaire foncier est un bon intendant, mieux il gère la faune et la flore et plus il y a de chances qu'il soit puni en étant dépossédé de l'utilisation de ses terres.

Sam Hamilton — un fonctionnaire du *U.S. Fish & Wildlife Service* — a déclaré : « Ici, les incitations sont mauvaises. Si ma propriété renferme un métal rare, sa valeur s'accroît. Mais, si un oiseau rare l'occupe, sa valeur disparaît ... Nous devons renverser la situation de sorte que le propriétaire souhaite que l'oiseau rare vive sur sa terre ». Larry McKinney — Director of Resource Protection for the Texas Parks and Wildlife Department — a observé les incitations perverses de l'ESA : « Bien que je ne dispose pas de preuves formelles, je suis convaincu qu'au Texas, les refuges pour les petits oiseaux mangeurs d'insectes — et spécialement du *Golden-cheeked Warbler* (fauvette) — sont moins nombreux depuis que ces espèces sont concernées par l'ESA qu'il ne l'auraient été sans cela ».

Tel est le résultat inévitable de la nature répressive de l'ESA. En menaçant les propriétaires fonciers qui accordent une place à la nature sans pour autant être compensés pour la perte économique que cette attention génère, elle les incite à

se débarrasser des espèces menacées et les encourage à rendre leurs terres infertiles. L'ESA engendre le « syndrome tue, enterre et ferme la ! » (*shoot, shovel and shut-up*) à partir duquel la faune et la flore sont considérés comme une charge et comme une menace.

Ceci ne doit pas être une fatalité. En matière de préservation, les succès les plus notoires de ce siècle ont été obtenus grâce à la coopération volontaire des propriétaires fonciers privés. Ils n'ont pas peur de maintenir en vie les espèces et les habitats sur leur terre parce qu'ils ne subissent pas une perte d'utilisation en conséquence de leur bonne gestion.

A ce sujet, la réapparition du canard des bois est sans doute l'expérience la plus réussie. A cause de la perte d'espaces pour la nidification et de la chasse, il fut, dès la début du siècle, en voie d'extinction. « Les amis du Canard des Bois », dans la plus pure tradition des associations volontaires, passa le reste du siècle à demander aux propriétaires l'autorisation de construire sur leurs terres des nichoirs artificiels pour les oiseaux.

La plupart des propriétaires furent plus que d'accord pour coopérer, mais si les canards utilisaient les nichoirs, ils n'étaient pas tenus, eux, de ne plus utiliser leurs terres. Si l'ESA était entrée en vigueur en 1920, le canard des bois — au lieu d'être la seconde espèce de canard la plus répandue de l'est — aurait probablement disparu.

Des efforts similaires ont été menés avec succès pour une grande variété d'oiseaux — les rouge-gorges bleus, les effraies, les chouettes effraies, les aigles pêcheurs, les crécerelles américaines (pinsons faucons), les martinets pourprés, et même les fauvelles prothonotaires. Ils ont également bien fonctionné pour la création et l'amélioration d'habitats pour des espèces telles que le dindon sauvage, le tétras à cravate, la poule de prairie, toutes les variétés de cailles et pour beaucoup d'espèces de canards et d'oies. Toutes ces expériences ont été des succès parce que la présence de l'espèce ou de son habitat ne constituait pas une contrainte pour le propriétaire.

## II. — ASSOCIER LES PROPRIÉTAIRES

Au cours des derniers six mois, beaucoup de temps et d'effort ont été consacrés à trouver ou à créer des incitations positives qui, intégrées à l'ESA, élimineraient ses effets pervers. Ces efforts constituent un aveu implicite que la loi est abrogée et qu'elle ne fonctionne pas. Mais ils sont également, dans une large mesure, illusoire. Saupoudrer un cauchemar réglementaire de quelques incitations est la recette pour perpétuer un désastre. Tout d'abord, l'entreprise est fort coûteuse. Mais, surtout, même des incitations financières substantielles auraient, au mieux, un impact marginal si le résultat final est la perte des terres et des récoltes. Si un propriétaire de forêts dans le nord-ouest se voit offrir 5 000 \$ pour ériger un nichoir à chouettes tachetées et que, lorsque le résultat souhaité se produit — c'est-à-dire qu'une chouette vient occuper l'endroit — on lui interdit de tirer profit du demi million de \$ que lui procurent ses pins Douglas, combien de propriétaires se précipiteraient pour saisir l'opportunité ?

Les propriétaires fonciers n'ont pas peur de la présence des richesses écologiques, mais ils ont peur de celle des réglementations fédérales et des agents fédéraux. Éliminez cette peur et ils seront à nouveau prêts à protéger la nature.

La chose la plus importante que le Congrès peut faire est de jeter au panier les incitations perverses de la loi et d'arrêter de faire de la bonne gestion une contrainte. Cela implique de ne plus pénaliser les propriétaires d'habitats en leur interdisant d'utiliser leurs terres. La clé de la réussite est de travailler avec, et non pas contre, les propriétaires privés.

La seule façon de rendre l'ESA opérationnel, à la fois pour les personnes et pour les espèces, est de remplacer le cadre réglementaire et contraignant existant par un cadre volontaire, non réglementaire et basé sur les incitations. Dans un tel système, l'État n'aurait pas le pouvoir de prendre et de réglementer la propriété privée afin de protéger les espèces menacées et/ou leur habitats. Si l'État souhaite protéger les richesses écologiques sur les terrains privés, il doit mettre au point un arrangement contractuel mutuellement avantageux et volontaire avec les propriétaires fonciers. Cette politique serait comparable à celle que conduit le ministère de l'Agriculture pour protéger les terres sensibles à l'érosion, en dédommageant les agriculteurs qui acceptent de coopérer en inscrivant certaines de leurs terres sur le Programme de conservation pour un certain nombre d'années. Si cela est possible pour la nature non menacée, cela l'est certainement pour les espèces en danger. (Il est important de rappeler que nombre de lois fédérales et d'États existantes interdisant l'élimination et la capture d'espèces sauvages devraient rester en vigueur).

L'État devrait avoir la possibilité de négocier une gamme étendue de mesures de protection. Il pourrait louer la terre, acheter des servitudes conventionnelles environnementales ou en pleine propriété. Il pourrait compenser les forestiers qui acceptent de retarder leurs coupes afin de donner aux espèces nichant dans leurs arbres le temps de se reproduire. Il pourrait compenser les propriétaires fonciers qui créent et gèrent des habitats ou mettent en place des nichoirs pour des espèces particulières.

Cependant, le véritable aspect positif d'un dispositif volontaire et non réglementaire serait l'élimination des incitations perverses du système existant. Les propriétaires fonciers n'auraient plus peur de bien faire, de protéger la vie sauvage, de partager leurs terres avec la nature. Dans ces conditions, beaucoup de propriétaires seraient prêts à maintenir la faune et la flore et à prendre des mesures pour aider les espèces menacées. Ainsi, les coûts associés à un système non réglementaire seraient beaucoup plus faibles que de maintenir un cadre réglementaire draconien impliquant des compensations pour les expropriations ou les pertes d'utilisation ou de valeur économique des terrains privés.

Les propriétaires fonciers seraient à nouveau des partenaires consentants à préserver la vie sauvage, comme ils le furent pendant la plus grande partie de ce siècle — jusqu'à ce que la main lourde de l'ESA commence à les monter contre les ressources écologiques. Ils arrêteraient de rendre leurs terres infertiles et consacraient à la nature leurs sols marginaux : ripisilves, haies, brise-vent, clôtures, sommets de colline, affleurements géologiques etc. Et bien des propriétaires fonciers consentiraient à autoriser les défenseurs du pic-vert à crête rouge ou de la chouette tachetée à placer sur leurs terres des nichoirs, parce que si les oiseaux menacés venaient à les utiliser, ils ne seraient plus soumis à des contraintes coûteuses.

### III. — VERS UNE LÉGISLATION D'UN NOUVEAU TYPE

Ainsi, aussi paradoxal que cela puisse paraître, un cadre non réglementaire serait la seule manière économique de protéger les espèces en voie d'extinction ; la seule solution qui n'exigerait pas une nouvelle source de financement conséquente.

John Shadegg nouveau parlementaire de l'Arizona et ardent défenseur des droits de propriété privés, a récemment proposé un projet (HR 2364) de, « Loi sur la Protection des Espèces en Danger et sur les Incitations à la Préservation », qui constitue l'unique projet de loi sur la protection des espèces menacées qui soit complètement volontaire, non réglementaire, et fondée sur les incitations. Le projet est aujourd'hui défendu par 17 parlementaires.

Cette approche stimulante renferme la promesse de créer un nouveau paradigme environnemental fondé sur l'utilisation des institutions de la société libre : les droits de propriété privés, les prix de marché, les incitations économiques et les mécanismes marchands, au lieu de s'en remettre à la réglementation gouvernementale, au contrôle de l'utilisation de l'espace et aux approches coercitives. C'est une nouvelle vision de la conservation, qui résulte du mécontentement massif vis-à-vis de la réglementation environnementale croissante tel qu'il a été exprimé par les citoyens lors des élections de novembre 1994. Le projet de loi Shadegg, reflétant l'effort effectué par la jeune classe politique — dont le mécontentement vis-à-vis de la main lourde de l'État va croissant — pour, à la fois, protéger et utiliser la propriété privée, promet une nouvelle période excitante. Cette loi, et cette loi seule, protégera les individus et leur propriété *ainsi que* les habitats naturels.

Robert J. SMITH