BILAN DE DIX ANS DE DÉBATS PASSIONNÉS SUR LA GOUVERNANCE DES ESPACES NATURELS PROTÉGÉS EN FRANCE

**CHRISTIAN BARTHOD - JEAN-LOUIS JOSEPH - GÉRARD MOULINAS - EMMANUEL LOPEZ
FRANÇOIS LETOURNEUX - GÉRARD TENDRON - CHRISTIAN SCHWOERER
BRUNO MOUNIER - JEAN-MARIE PETIT - PIERRE-OLIVIER DRÈGE**

NDLR

La forêt se trouve placée au carrefour de diverses politiques qui, d'une part, ne la concernent chacune que partiellement, d'autre part la dépassent évidemment ensemble largement. Cette réalité amène le forestier à faire preuve d'une grande ouverture pour s'intéresser aussi bien à la définition qu'aux effets de ces politiques vis-à-vis des espaces qu'il gère. À côté du Code forestier, la protection de la nature suscite un ensemble de dispositions qui structurent et influencent largement la gestion des espaces boisés. C'est la raison pour laquelle il nous a semblé particulièrement important de porter cet article à la connaissance de nos lecteurs qui y trouveront, sur la protection de la nature, une analyse globale, de haut niveau et effectuée avec un grand recul.

Tous les dix ans, l'Union internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) organise un congrès mondial des parcs, qui fait le point des connaissances et initiatives dans le domaine des espaces naturels protégés, largement au-delà des seuls parcs nationaux, et identifie des orientations pour les dix années suivantes. En septembre 2003, un tel congrès s'est tenu à Durban (Afrique du Sud), dix ans après celui de Caracas (Vénézuëla). Le présent article représente la principale contribution française au débat alors organisé par l'UICN sur la gouvernance des espaces naturels protégés. Il est le fruit de la réflexion préparatoire menée par le ministère de l'Écologie et du Développement durable avec le concours des principaux organismes français impliqués dans la préparation de ce congrès.

RAPPELS

Durant la dernière décennie, la politique de protection de la nature a reposé sur le recours à sept grands types d'outils, trois reposant sur une approche réglementaire forte, deux sur une démarche contractuelle, et deux sur la maîtrise foncière.

Les 7 parcs nationaux, créés par l'État sur un vaste territoire présentant des caractéristiques exceptionnelles en matière de paysages, de faune et de flore, sont régis par des mesures d'interdiction ou de contrôle de certaines activités humaines dans leur zone centrale, mais accompagnent et encouragent un développement maîtrisé des activités humaines dans leur zone périphérique.

Les 153 réserves naturelles, créées par l'État sur des territoires plus restreints, visent à protéger des espèces particulières ou des milieux particuliers, en réglementant ou interdisant certaines activités ou en organisant un type de gestion favorable aux espèces et milieux qu'il faut protéger. Les réserves de chasse, où la chasse est interdite, sont historiquement à l'origine de certains parcs nationaux ou réserves naturelles, et représentaient déjà 2,3 millions d'hectares en 1980.

Les 192 réserves biologiques constituent progressivement un réseau conservatoire représentatif de la diversité des types d'habitats naturels des forêts publiques françaises. Ces réserves biologiques domaniales et réserves biologiques forestières sont établies sur 26 318 hectares en métropole et 124 179 ha Outre-Mer. Sur la base du Code forestier qui instaure un régime particulier de protection globale des forêts, les arrêtés d'aménagement de ces réserves réglementent les activités susceptibles de compromettre la conservation des habitats et des espèces les plus remarquables. Toute exploitation est proscrite dans les réserves biologiques intégrales, lesquelles totalisent 4 145 ha.

55 forêts ou massifs forestiers, situés à la périphérie de grandes agglomérations ou dans des zones où leur maintien s'impose, soit pour des raisons écologiques, soit pour le bien-être de la population, bénéficient d'un classement en "forêt de protection" pour cause d'utilité publique au titre de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature. Ces classements portent sur 55 718 hectares.

Les 40 parcs naturels régionaux (PNR), créés sur l'initiative des collectivités locales dans des zones rurales fragiles et intéressantes du point de vue des paysages ou des milieux, reposent sur un engagement contractuel de toutes les parties prenantes, approuvé par l'État, de mener un développement durable prudent, respectueux des traditions.

Les 1320 sites Natura 2000, désignés (ou en cours de désignation) en application de deux directives communautaires, visent à garantir le bon état de conservation de milieux ou d'espèces figurant sur des listes d'intérêt communautaire, au travers d'une gestion appropriée garantie par des contrats passés entre, d'une part, le propriétaire ou le gestionnaire et, d'autre part, l'État.

Le Conservatoire du Littoral et des Rivages lacustres ainsi que, pour une partie de leur activité, les Conservatoires régionaux des espaces naturels agissent par l'acquisition foncière permise par des fonds publics, et par une gestion déléguée à des acteurs publics ou privés qui doivent respecter un cahier des charges.

CONTEXTE GÉNÉRAL

La décennie des années 1992-2002 a été exceptionnellement fertile en réflexions et débats passionnés sur la gouvernance des espaces naturels protégés en France, largement sous l'impulsion des travaux de mise en œuvre de la directive communautaire de 1992 sur la protection des habitats, en vue de constituer la contribution française au réseau européen Natura 2000. À cette occasion, un certain nombre de contradictions ou de mises sous le boisseau de problèmes non résolus dans le système administratif et réglementaire français se sont manifestées au grand jour, obligeant à repenser certaines options majeures datant des années 1960 ou 1970. Le second élément qui a contribué à ce débat réside dans la revendication croissante des élus territoriaux et des acteurs socio-économiques de redéfinir les responsabilités respectives de l'État et des collectivités territoriales en matière d'aménagement du territoire et de décentralisation. Les questions relatives à l'évolution de la politique agricole commune et l'instauration de mesures agri-environnementales ont également stimulé ce débat.

Cette double pression, venant simultanément du niveau communautaire et du terrain, a considérablement ébranlé les bases d'un schéma où la protection de la nature relevait essentiellement d'une approche réglementariste et d'un partenariat actif entre un État très centralisateur et des associations de protection de la nature, très dynamiques mais moins puissantes et structurées que dans d'autres pays.

La France, vieux pays d'une vieille Europe, se caractérise par une présence humaine encore relativement forte sur la quasi-totalité du territoire, bien qu'en net déclin et présentant toutes les caractéristiques d'une crise majeure d'un certain modèle de ruralité. À la différence de beaucoup d'autres pays européens, l'identité culturelle française s'est construite autour d'un double schéma, en apparence contradictoire mais fondateur et structurant, d'allégeance à un pouvoir central protecteur fort et d'enracinement local dans des terroirs ruraux vécus comme très divers et tous spécifiques, formant la matrice d'une identité culturelle forte.

Bien que le pays se soit fortement urbanisé et industrialisé, au terme d'un processus qui s'est accéléré depuis un demi-siècle, tout ce qui touche au monde rural reste très sensible, bien au-delà des froides réalités statistiques, car il touche à la manière même dont les Français se perçoivent. Par ailleurs, ce lien au monde rural se manifeste à la fois par la mémoire vivace qu'ont les familles de leur origine rurale, et souvent aussi par l'existence dans les familles urbaines de "restes" d'une propriété foncière rurale qui l'enracinent dans un terroir particulier. L'attachement à cette propriété rurale est sentimental, culturel et identitaire, et très secondairement économique, au travers d'une conception dure de la propriété, liée au droit romain et à l'héritage de la Révolution française, qui façonne l'imaginaire du citoyen républicain et l'ambivalence de ses relations à un État central fort.

Tant que la politique de protection de la nature a été perçue comme ne s'adressant qu'à des territoires restreints dont le caractère remarquable était facilement perceptible par tous, les conflits n'ont été que locaux, l'État bénéficiant d'un appui tacite ou explicite de l'opinion publique pour passer outre à ce qui était perçu comme des intérêts locaux égoïstes, au travers d'une démarche réglementaire dont la légitimité n'était pas contestée. Il faut cependant noter que les chasseurs ont vite été convaincus de leur intérêt à mettre en réserve de chasse au moins 10 % du territoire des associations communales de chasse agréées et du domaine public fluvial ou maritime. Cependant, pour l'opinion publique comme pour une partie significative des décideurs administratifs et experts scientifiques, l'enjeu a été de soustraire ces territoires remarquables aux menaces d'origine humaine que faisait planer l'évolution économique et démographique, en cherchant à interdire ou encadrer certaines activités.

L'évolution des connaissances scientifiques sur la biologie de la conservation, le bilan nuancé d'une mise en réserve intégrale vis-à-vis de certaines espèces que l'on cherchait à protéger, ainsi que la modification de la compréhension par les opinions publiques et par les décideurs des enjeux des politiques de l'environnement ont conduit, durant les années 1980 et le début des années 1990, à de profondes révisions dans les ambitions affichées en matière de protection de la nature. Dans des territoires qui sont marqués depuis plusieurs siècles, voire plusieurs millénaires, par l'activité humaine, l'idée de gestion s'est imposée au cours de la dernière décennie pour maintenir ou recréer un contexte favorable à la conservation de tout ou partie des espèces et des habitats. Avec la référence à de vastes zones dont la gestion doit être définie et contrôlée, les limites, autrefois facilement compréhensibles, entre les zones protégées et "le reste" se sont brouillées.

En voulant assurer, sur un grand nombre de territoires étendus, une gestion de l'espace compatible avec le maintien ou la restauration du patrimoine naturel sur des terrains dont il n'était pas propriétaire, l'État a alors été confronté à la nécessité de devoir convaincre une large gamme

d'interlocuteurs gestionnaires exclusifs jusqu'alors du territoire, notamment les agriculteurs, les forestiers, les chasseurs... Chaque famille d'interlocuteurs demandait alors à être assurée que les nouvelles règles de gestion seraient bénéfiques à terme et que les efforts demandés aux uns et aux autres étaient équitablement répartis. Ces équilibres entre acteurs, complexes à garantir sur de vastes surfaces et sur un grand nombre de territoires dont les partenaires revendiquent la spécificité, sont très difficiles à atteindre. L'État, notamment lorsqu'il n'a pas su associer les collectivités locales, n'a pas nécessairement été le mieux placé pour négocier de tels équilibres.

Dès lors, le chèque en blanc de la société civile, qui avait fondé une certaine politique de l'État durant trois décennies, n'était plus acceptable par une partie significative (parfois schizophrène) de l'opinion publique qui y voit une menace pour le monde rural et pour son identité. Cette situation, jointe à quelques maladroites et au débat politique très difficile lancé en 1992 sur l'avenir de l'Union européenne (traité de Maastricht), explique la virulence des discussions des années 1992-2002, mais elle permet aussi, dès aujourd'hui, d'esquisser certaines conclusions et orientations pour l'action.

DIMENSION CULTURELLE ET IDENTITAIRE DE LA PROTECTION DE LA NATURE

Trop souvent les acteurs ruraux estiment être traités *a priori* comme des ennemis dans les projets de protection de la nature menés par l'État. Certains modes de communication sur l'environnement ont en effet accrédité, bien à tort, l'idée que l'homme est l'ennemi de la nature qui doit être protégée par l'État. Ce schéma culpabilisant est vécu comme inadmissible par des acteurs qui pensent légitimement avoir fortement contribué à façonner leur territoire et à créer cette nature qui mérite d'être protégée, une nature et des paysages qui témoignent d'équilibres socio-techniques aujourd'hui profondément fragilisés sinon révolus. Il est perçu comme la prise de contrôle d'un mode rural fragile par une culture citadine triomphante, en occultant les paramètres qui ont déstabilisé les modes traditionnels de gestion.

Dans les zones rurales en difficulté, les acteurs qui restent au pays malgré un contexte économique et social qui leur est souvent peu favorable, ainsi que ceux qui se veulent solidaires avec eux, s'estiment "dépositaires" de ce qui fait la richesse et la spécificité d'un terroir "humanisé" au fil des siècles. Ils vivent donc comme une grande injustice les discours de protection qui ne font pas une large place à l'homme, et développent dès lors une forte hostilité vis-à-vis d'un État qui ne sait pas les reconnaître. La défense de ce qui fait leur identité passe alors souvent par le refus des projets de protection menés par l'État. Les conflits sont d'autant plus vifs que cette identité est vécue à la fois comme niée et agressée.

En même temps se développent des pans entiers de la société française, en particulier dans les zones urbaines et périurbaines qui n'ont plus ou n'ont pas eu ces racines. Ce sont d'une part les descendants des familles ouvrières depuis longtemps coupées du monde rural ou les familles émigrées et leurs descendants dont les racines, si elles sont rurales, sont ailleurs. L'appropriation symbolique de la nature et des territoires ruraux par cette partie grandissante de la population française ne se fait pas ou se fait sur des fonctions utilitaristes (espaces de loisir et de sport).

Une approche respectueuse de ces réalités suppose que la politique de la conservation de la nature fasse de plus en plus appel, au côté des spécialistes des sciences de la terre et de la vie, à des sociologues-ethnologues, ou mieux encore à des médiateurs locaux, bons connaisseurs des deux cultures qui risquent de s'affronter. L'ingénierie écologique doit intégrer une dimension culturelle. Il convient en effet de convaincre les acteurs locaux qu'il existe des alternatives tech-

riques réalistes, respectant les analyses et contraintes locales, capables de contribuer efficacement à un nouvel équilibre socioéconomique viable. Mais la science écologique peine déjà souvent à contribuer à une telle approche globale au sein d'une biocénose locale et se heurte par ailleurs parfois à la nécessité d'envisager une évolution du système de production pour garantir le bénéfice écologique attendu.

Cet aspect est à peu près résolu de lui-même lorsque l'initiative est portée par les élus locaux, comme c'est généralement le cas dans la création et la gestion des parcs naturels régionaux. L'approche culturelle et identitaire par les populations locales suscite encore parfois quelques problèmes au sein des parcs nationaux actuels, mais l'existence d'un cadre réglementaire oblige tous les partenaires à trouver des compromis et la dimension culturelle est et sera de plus en plus reconnue par les conseils d'administration et les directeurs de parcs. Il s'agit par contre d'un problème majeur pour la création de nouveaux parcs nationaux, sur la base des projets initiés depuis dix ans. C'est aussi ponctuellement le cas pour certaines réserves naturelles existantes ou à créer. Pour des approches de protection sur de vastes territoires, telles que la constitution du réseau Natura 2000, il s'agit d'un enjeu encore très sensible dans beaucoup de régions.

LE RECOURS À L'EXPERTISE

Durant les années 1990, la France a fait douloureusement l'expérience des difficultés rencontrées lorsqu'il n'existe pas une structuration suffisante de l'expertise, ni un processus permettant d'insérer cette expertise dans un schéma collectif associant l'ensemble des acteurs concernés par la protection de la nature, y compris les acteurs du monde rural. L'élaboration des propositions françaises de contribution au réseau communautaire Natura 2000 a illustré ces problèmes.

Ceci est d'abord vrai au niveau des inventaires d'espèces et d'habitats, mais aussi dans le domaine de la géologie, pour lesquels la France ne dispose pas, à l'échelon national, de données récoltées sur la base d'un protocole standardisé, expertisées par un organisme indépendant et archivées selon des formes scientifiques. Il existe cependant un très grand nombre d'informations, parfois disparates, reposant sur des inventaires partiels, quelquefois anciens et ne répondant pas toujours aux exigences modernes.

Les inventaires dont les pouvoirs publics ont besoin reposent beaucoup sur le bénévolat de naturalistes amateurs ou de scientifiques travaillant en dehors de leur cadre professionnel. Mais cette contribution, quoique de grande valeur, déplace les termes de l'expertise. En effet, le système de l'expertise repose nécessairement sur celui de la contre-expertise et sur la possibilité d'un débat public contradictoire. Le recours au bénévolat et la rareté des experts rendent les pouvoirs publics très dépendants de leurs sources, et les contestations venant de propriétaires ou d'usagers des territoires sont rapidement vécues sous un mode passionnel.

Cette situation structure un conflit entre "sachants", auteurs des inventaires, et "ignorants", acteurs de la gestion de ces territoires. Il est indispensable d'organiser un partage du savoir de base sur les milieux et les espèces, afin de permettre un dialogue qui ne soit pas structurellement déformé par des incompréhensions de vocabulaire et un rapport déséquilibré entre "sachants" et "ignorants" : il y a de la place pour des divergences légitimes d'analyse sur la base d'un savoir partagé et dans une négociation où les deux parties ont quelque chose à gagner, mais rien ne peut sortir d'un pseudo-dialogue où le vocabulaire et la culture dressent des murs entre les parties. Les acteurs de la gestion des territoires ont besoin qu'on leur apprenne à voir ce qui n'est pas spontanément visible pour eux ; ils ont encore plus besoin

d'être respectés comme propriétaires et comme partenaires de la conservation de ces espèces et de ces habitats.

Par ailleurs, l'expérience a montré que les universités et les organismes publics de recherche ne cessent, depuis les années 1970, de perdre des compétences en matière de taxonomie et d'inventaires, en raison d'une politique scientifique et de recrutement qui a contre-sélectionné les compétences naturalistes durant plusieurs décennies, au profit des sciences dites fondamentales. Même si les pouvoirs publics le voulaient, ils auraient de la peine à se passer du concours précieux et souvent irremplaçable des naturalistes bénévoles. Le problème est même plus grave encore, puisque, dans certains secteurs, il n'y a même plus de renouvellement de ces compétences bénévoles.

Tout ceci explique la volonté du ministère chargé de l'Environnement, depuis quelques années, de structurer l'expertise scientifique, au travers de la création de conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel, et de l'instauration de procédures de validation des données d'inventaire et des expertises sous le contrôle du Muséum national d'Histoire naturelle.

Mais le problème se situe également au niveau de l'expertise en matière de gestion. Malgré l'existence de discours parfois catégoriques, il existe encore moins de savoir disponible selon les canons académiques sur les types de gestion les plus appropriés à la conservation ou à la restauration de ces espèces et de ces habitats. Les quelques spécialistes sont rarement des gestionnaires de vastes territoires. Pour consolider et étendre l'expertise en gestion aujourd'hui indispensable, il faut absolument reconnaître l'expertise des gestionnaires en place, issue d'un mélange complexe de savoirs transmissibles par un enseignement académique, de savoirs empiriques transmissibles par l'apprentissage, et d'accumulation personnelle de réflexions sur des succès et des échecs. Alors que les deux types d'expertise, académique et de gestion, étaient *a priori* méfiants l'un envers l'autre, l'expérience de l'élaboration en commun de cahiers d'espèces et d'habitats, sous l'égide du Muséum national d'Histoire naturelle et dans le cadre de la mise à disposition de tous ces savoirs nécessaires pour la gestion du réseau Natura 2000, a montré la synergie possible entre ces deux savoirs.

Pour favoriser une conception réellement écologique de la gestion conservatrice de vastes territoires, les débats d'experts sur la réalité des faits et les conséquences à en tirer doivent nécessairement être accompagnés d'une forte implication dans un processus d'information, de formation et d'éducation, respectueux des interlocuteurs amenés à devenir des partenaires, faute de quoi, comme le disait Aldo Leopold, célèbre forestier et spécialiste américain de la faune sauvage, les « *vérités écologiques* » sont socialement, culturellement et politiquement inacceptables. Le gestionnaire de milieux naturels doit donc apprendre à développer une ingénierie écologique qui intègre la dimension culturelle, sans abuser des raisonnements : « *Le raisonnement est pour l'opinion publique comme l'oxygène pour un corps animal : un peu est vital, mais trop est toxique, induit une souffrance suivie de réactions de défense* ».

L'ARTICULATION ENTRE RÉGLEMENTATION ET GESTION

Depuis une décennie environ, les plans de gestion se sont révélés des outils précieux, voire indispensables à la politique de protection de la nature. Dans les réserves naturelles, d'outils fortement encouragés, ils sont même devenus très récemment des outils réglementairement obligatoires. Les parcs nationaux sont dotés depuis longtemps d'un programme d'aménagement. L'ordonnance de 2001 sur Natura 2000 a également introduit dans la loi la référence à un document de gestion, le "document d'objectifs", mais en conservant un schéma qui sépare dans

le temps la “création administrative” du régime de protection et l’élaboration concertée de ses modes de gestion. L’approche réglementaire a longtemps primé sur l’approche politique en termes de gestion des territoires protégés.

Cette approche administrative qui traite dans un premier temps des mesures réglementaires (fixation du périmètre, mesures d’interdiction ou de contrôle des activités humaines) pose de plus en plus de problèmes dans l’instruction administrative des dossiers de protection d’espaces intéressants. Outre les réactions décrites dans le chapitre consacré à la dimension culturelle et identitaire de la protection de la nature, l’administration est très souvent confrontée aux appréhensions, difficilement maîtrisables par un discours scientifique et administratif, des acteurs économiques et des populations locales face à une procédure qui n’est pas d’abord centrée sur un “projet de territoire”. La perception des contraintes de gestion, logiques et inévitables en matière de protection de la nature, n’est pas ainsi rééquilibrée par une vision partagée de l’avenir du territoire concerné.

La vision, logique au niveau des experts, d’une nécessaire hiérarchisation chronologique entre la délimitation des territoires à protéger et de la réflexion sur le plan de gestion n’est pas que française, puisqu’il s’agit d’un des fondements de la procédure de constitution du réseau communautaire Natura 2000. Elle a été au cœur d’un certain nombre d’incompréhensions fortes des acteurs du monde rural, voire de conflits passionnés, durant les années 1995-2002.

Le séquençage des procédures administratives pose bien un vrai problème face à la nécessité d’une appropriation locale du projet, aussi bien pour les projets de parcs nationaux que pour ceux portant sur une réserve naturelle. Il donne en effet l’impression que la procédure administrative vise à “donner un chèque en blanc” à l’État sur un territoire où il préexiste et continuera à exister à la fois des propriétaires, des gestionnaires et des usagers : on demande l’avis des partenaires avant la décision administrative de classement, mais sans donner en même temps une visibilité sur la gestion d’ensemble. Il peut certes exister des cas d’urgence qui justifient de donner la priorité absolue aux mesures réglementaires permettant de mettre fin aux menaces graves et actuelles pesant sur un espace remarquable fragile. Mais, en règle générale, la procédure administrative de classement dure plusieurs années, en raison du nombre de consultations obligatoires et d’une ou plusieurs enquêtes publiques. Il semble donc à la fois possible et légitime de mener de front la délimitation des territoires, la préparation des textes réglementaires et l’élaboration concertée du plan de gestion.

La réglementation et le plan de gestion doivent s’éclairer mutuellement. Les contraintes ne sont ainsi comprises qu’à partir du moment où elles prennent sens par rapport à un véritable projet pour le territoire. Mais une telle option stratégique suppose clairement un processus participatif et transparent de l’élaboration du plan de gestion, valorisant les savoir-faire locaux.

ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT : L’ÉMERGENCE DE NOUVELLES CONCEPTIONS

La conception française des parcs nationaux repose depuis 1960 sur une zone centrale dans laquelle l’approche réglementaire de protection est dominante et une zone périphérique où les activités économiques traditionnelles compatibles avec le respect de la zone centrale sont encouragées.

Mais les dix dernières années ont vu un effort renouvelé et imaginatif se porter sur la promotion d’un tourisme de nature dans certains espaces naturels protégés, liant ainsi la valeur patri-

moniale du site à une forme active de valorisation économique. L'aménagement des sites (sentiers, signalétique), l'organisation des opérateurs et la structuration d'une offre sont désormais un domaine d'activité où les gestionnaires d'espaces naturels ont acquis une réelle expérience. L'action des parcs naturels régionaux s'est traduite par la réhabilitation du patrimoine bâti rural, la valorisation des paysages, la mise en valeur des savoir-faire locaux.

Depuis quelques années, la volonté d'inscrire ce secteur dans une démarche de développement durable s'est matérialisée dans la Charte européenne du Tourisme durable (cf. encadré, ci-dessous). Les espaces naturels qui souhaitent adhérer à cette Charte (aujourd'hui six PNR et un Parc national) animent une concertation entre les différents partenaires du secteur et du territoire pour qu'ils définissent une véritable stratégie territoriale. Les opérateurs, les gestionnaires de sites, les partenaires s'engagent alors à chacun des niveaux de leur activité à avoir une démarche de qualité intégrée. L'adhésion à la charte a pour effets attendus de fédérer les professionnels du tourisme du Parc, l'engagement d'opérations de labellisation des produits Parcs, et la multiplication de projets expérimentaux. L'appartenance à un territoire de qualité et le travail d'animation et de concertation mené par les gestionnaires de cet espace conduisent ces opérateurs touristiques à aller au-delà d'une démarche commerciale et à les rendre responsables d'une démarche durable. Par ailleurs, certains espaces naturels ont instauré un système de prélèvement fiscal auprès des opérateurs touristiques qui leur permet d'assurer une part d'auto-financement importante (30 % dans le PNR de Corse).

La Charte européenne du tourisme durable dans les espaces protégés

Née de l'initiative de la Fédération des Parcs européens (EUROPARC)*, coordonnée par la Fédération des parcs naturels régionaux de France, la charte européenne du tourisme durable dans les espaces protégés vise l'ensemble des activités touristiques à l'intérieur de ces périmètres :

- L'espace protégé s'engage à définir une stratégie de développement touristique durable du territoire et un programme d'action en partenariat avec les représentants du secteur du tourisme et les autres acteurs de son territoire.
- Les prestataires touristiques, pour leur part, s'engagent à définir leur programme d'action en cohérence avec la stratégie de développement touristique durable.
- Les tours-opérateurs, compagnies de transport et de communication adhèrent aux principes du tourisme durable.

Au terme d'un délai de cinq ans, les résultats des actions des signataires feront l'objet d'une évaluation qui déterminera le renouvellement du classement.

* Europarc : www.europarc.org

Les politiques publiques tentent depuis plus de dix ans d'orienter le comportement de ces acteurs et utilisent les outils économiques pour mieux gérer les espaces naturels et les territoires ruraux qui y sont liés. Les mesures agri-environnementales, développées dans le cadre de la Politique agricole commune, sont des subventions octroyées individuellement pour la mise en place d'une agriculture durable : favoriser les pratiques d'entretien et de préservation de ces milieux

fragiles, touchés directement ou non par l'activité agricole. Les subventions constituent l'outil économique le plus employé dans les politiques environnementales. Elles permettent de rémunérer des services rendus à la collectivité par les acteurs du monde rural (entretien du paysage, maintien et gestion d'espaces naturels, création d'emplois, etc.), et par là même de soutenir cette activité agricole menacée par des systèmes de production plus intensifs. L'efficacité et la portée de ces mesures sont conditionnées à leur cohérence sur le territoire, ce qui peut être assuré par une équipe technique d'un Parc, par le biais d'une Charte ou d'un plan d'aménagement d'une zone périphérique de parc national. Elles sont mises en œuvre en France dans le cadre de contrats individuels passés entre l'État et un acteur privé (Natura 2000, Contrat d'Agriculture durable, etc.).

Autre mesure adaptée aux milieux préservés, la mise en valeur des ressources naturelles participant du développement de certaines filières (chaumiers liés à l'exploitation du roseau, etc.). Elle implique directement des acteurs économiques dans leur gestion. La Marque attribuée par les Parcs naturels régionaux est un véritable label de qualité, à la fois rattaché au site naturel, au territoire, et au process de fabrication, qui donne à ces produits une plus-value économique. La qualité et la richesse du territoire sont ainsi des valeurs dont une entreprise peut profiter grâce notamment à la Marque du Parc naturel régional, qui obéit à un cahier des charges défini par le Parc. Cette Marque possède un fort potentiel de croissance car elle répond aux attentes de plus en plus exigeantes de la population quant à la qualité de l'environnement, du cadre de vie, des services, des produits en général et de l'alimentation en particulier.

Les Parcs naturels régionaux, espaces naturels habités, tout en privilégiant les actions visant la préservation de leurs milieux et ressources naturels, cherchent à aller au-delà de la valorisation économique des sites et des ressources naturelles en travaillant avec l'ensemble du secteur privé du territoire. Le PNR apporte aux entreprises et aux "porteurs de projets" qui choisissent de s'y implanter un appui-conseil pour les impliquer dans le projet de développement durable (qualité de l'urbanisme et des constructions, études d'impact, signalétique, énergie, gestion des déchets). Une réflexion est menée depuis plusieurs années sur la coopération inter-entreprise, pour que tous les acteurs du territoire, dans une démarche intégrée (gestion territoriale de l'énergie, de l'eau et de l'espace), contribuent à le valoriser et puissent développer durablement leur propre activité. Ces différentes dimensions relèvent d'appui à un développement local qui fait vivre le territoire et donc les milieux naturels façonnés par les acteurs.

L'estimation économique, et plus largement la vision économique, d'un espace naturel protégé ne doivent pas devenir une fin mais bien rester un outil pour mieux gérer ces espaces et impliquer davantage l'ensemble de la société dans la gestion de ceux-ci.

REDÉFINIR LE RÔLE DE L'ÉTAT PAR RAPPORT À CELUI DES AUTRES ACTEURS SUR UN TERRITOIRE DONNÉ

Souvent les élus locaux et les acteurs socio-économiques s'estiment dépossédés des territoires sur lesquels des mesures réglementaires de protection de la nature ont été prises. Ils perçoivent, au travers des procédures de classement, que l'État définit à la fois les objectifs à atteindre et les moyens d'y parvenir, et leur laisse peu de place pour créer et développer un vrai partenariat, même lorsqu'ils adhèrent aux objectifs poursuivis. Cette situation trouve ses racines dans les très nombreux conflits qui ont accompagné l'émergence de la politique de protection de la

nature, définie et mise en œuvre par un État très centralisé en partenariat avec les associations de protection de la nature.

Alors même que l'opinion publique française fait désormais des questions environnementales une des préoccupations essentielles, la pérennité de ce schéma conduit structurellement à opposer la protection de la nature, responsabilité de l'État, au développement économique, responsabilité des acteurs socioprofessionnels alliés aux collectivités locales. Pour dépasser ce blocage, sans subordonner la protection de la nature aux intérêts économiques, la seule option raisonnable, déjà réclamée par beaucoup d'acteurs socio-économiques et de responsables de collectivités territoriales, consiste à mieux préciser et articuler les responsabilités de l'État et celles des collectivités locales. Parmi les options les plus souvent évoquées figure le schéma suivant : à l'État d'instruire la procédure labellisant le territoire à protéger et d'évaluer les résultats, aux collectivités de prendre en charge la gestion. Mais cette question ne peut être abordée indépendamment du débat général sur la décentralisation, qui est désormais une priorité du gouvernement.

Une des difficultés les plus importantes et les moins bien résolues à ce jour réside dans les interférences entre politiques sectorielles et dans les contradictions entre les différentes règles qui s'imposent aux différents acteurs concernés sur un même territoire. C'est notamment le cas pour l'articulation encore très insuffisamment assurée entre politique agricole et politique environnementale, sous double pilotage national et communautaire. On assiste également à la superposition sur un même territoire d'un nombre rapidement croissant de zonages correspondant à des règles et procédures différentes, gérées par des administrations différentes, le tout suscitant perplexité et difficulté pour toute personne voulant y conduire un projet. Seule une approche territoriale coordonnée, reposant sur « *un projet pour un territoire* », semble capable de restaurer de la cohérence et de « *casser certains bastions administratifs ou réglementaires* ». Par ailleurs, un processus de décentralisation, confiant à certaines collectivités plus de responsabilités effectives en matière d'environnement et de développement durable pourrait également être de nature à donner plus de cohérence dans la gestion de certains territoires.

La maîtrise du foncier semble aujourd'hui un outil indispensable dans un certain nombre de cas de figure. À côté de l'intervention de l'État sur les espaces littoral et les rivages lacustres, via un établissement public (CELRL) qui se donne comme objectif de protéger un tiers des côtes françaises, les départements depuis de nombreuses années, via l'emploi d'une taxe départementale sur les espaces naturels sensibles, et depuis moins de temps les conseils régionaux commencent à mettre en place des politiques d'achat de terrains à haute valeur patrimoniale. Cette politique foncière est un bon exemple de l'opportunité de déconnecter la maîtrise du foncier qui peut relever de l'État ou de collectivités territoriales de niveau supérieur, et la gestion courante qui peut relever des communes, d'associations ou d'agriculteurs. L'expérience du Conservatoire du littoral montre que cette combinaison entre maîtrise foncière nationale et gestion locale s'est avérée particulièrement efficace dans les zones littorales, abritant des espaces à la fois très fragiles et soumis à des pressions très fortes. Ce partenariat, qui a d'ailleurs été reconnu par la loi elle-même, garantit la pérennité de la protection tout en créant les conditions d'une véritable appropriation de ces espaces au niveau local.

Une structure publique nationale, comme l'Office national de la Chasse et de la Faune sauvage, chargé d'élaborer de nouveaux outils de gestion de la faune sauvage et de ses habitats est amenée à intervenir directement à des fins expérimentales et démonstratives sur la gestion d'un réseau de sites représentatifs de la diversité naturelle et socio-économique des territoires français. Mais elle n'a pas vocation à gérer directement l'ensemble de ces espaces, et leur gestion doit être contractualisée entre acteurs et collectivités.

LA PISTE DE LA CONTRACTUALISATION

L'équilibre et l'efficacité de toute politique reposent traditionnellement sur quatre grands types d'outils :

- les lois et réglementations,
- les subventions,
- l'adaptation de la fiscalité générale aux spécificités du secteur,
- le développement et la formation.

Mais, depuis 10 à 15 ans, les débats sur la gestion durable et sur la diversité biologique ont montré certaines limites de cette approche traditionnelle, et conduisent à s'interroger sur la place que devraient occuper, dans les politiques de protection de la nature, les procédures de contractualisation avec les propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels remarquables.

Avec la mise en place du réseau communautaire Natura 2000, tous les pays européens sont confrontés aux mêmes questions et aux mêmes limites de la conception traditionnelle de la protection de la nature. Certains sont plus en avance que d'autres dans l'élaboration de procédures et de mécanismes facilitant la prise en charge de ces nouveaux défis. Dès lors qu'il est clair que les États européens ne pourront pas gérer en direct 7 à 25 % de leur territoire national par les seules mesures réglementaires, il est évident qu'il est nécessaire de promouvoir des approches innovantes, adaptées au territoire pertinent pour résoudre les problèmes identifiés et atteindre les objectifs recherchés.

C'est l'un des intérêts majeurs d'une procédure de contractualisation que de pouvoir s'adapter facilement à des approches territoriales différenciées en fonction des enjeux et de la structure de la propriété foncière. Le second intérêt majeur de la contractualisation est d'associer les propriétaires et les gestionnaires déjà en place, en respectant leurs prérogatives et la plupart de leurs choix, et en limitant la prise en charge financière au seul coût marginal induit par le type d'action recherché, sans transférer aux pouvoirs publics (ou d'ailleurs à tout ensemble d'acteurs ayant un projet sur un territoire) l'ensemble des charges de gestion. Ce type de procédure facilite l'appropriation des objectifs de protection de la nature, en créant de réels partenariats.

Dans les zones à fort enjeu pour la diversité biologique, la récréation ou le paysage, il est indispensable de chercher, avec les interlocuteurs en charge légitimement du dossier, à mieux identifier les territoires concernés et la manière dont leur gestion peut répondre aux besoins préalablement précisés. L'expérience montre qu'il est dangereux de chercher à mener ce travail sans avoir préalablement réfléchi à une proposition de mécanisme incitatif répondant aux aspirations et aux contraintes des propriétaires et gestionnaires des espaces naturels concernés. La solution de la contractualisation sur la base d'objectifs clairement affichés, avec identification d'indicateurs de résultats, semble aujourd'hui à privilégier pour ces types de services.

Pour assurer la gestion, la conservation ou la restauration des habitats et des espèces concernées par les directives communautaires sur les habitats et les oiseaux, en vue de constituer le réseau Natura 2000, le ministère français chargé de l'Environnement a choisi de proposer aux propriétaires et gestionnaires la signature de contrats de gestion, les associant en tant que partenaires essentiels à la mise en œuvre des actions identifiées à l'échelle de la zone Natura 2000, dans le "document d'objectifs".

Cette option de contractualisation se heurte à une certaine tradition juridique française ; la démarche est nouvelle, et son développement inévitablement lent et parfois douloureux. Par ailleurs, si la contractualisation semble un outil performant pour maintenir certaines pratiques traditionnelles intéressantes, elle ne peut pas faire disparaître toutes les contradictions des poli-

tiques sectorielles, ni modifier radicalement le fonctionnement d'un système qui pose problème au regard des préoccupations environnementales. La contractualisation n'est nullement un outil appelé à remplacer et faire disparaître les autres outils, mais un outil supplémentaire qui doit encore trouver sa place et qui peut enfin donner du sens au discours sur la multifonctionnalité des espaces ruraux, en organisant une négociation entre "offreurs" et "demandeurs".

ÉLARGISSEMENTS RÉCENTS DES PRÉOCCUPATIONS RELATIVES À LA PROTECTION DU PATRIMOINE NATUREL

Au cours de la dernière décennie, les préoccupations de protection du patrimoine naturel, longtemps relatives aux espèces et aux habitats d'espèces, se sont élargies d'une part au patrimoine géologique et aux grottes, et d'autre part au milieu marin.

La France détient en effet un patrimoine géologique exceptionnellement varié, et se caractérise en outre par la présence unique en Europe d'environ 100 000 grottes. Depuis 1995, la loi a inscrit dans ses objectifs la protection du patrimoine géologique. Au-delà d'une dizaine de réserves naturelles motivées par la richesse du patrimoine géologique et de quelques inventaires régionaux, il manque actuellement un inventaire national permettant de construire une politique cohérente de protection et de hiérarchiser des priorités ; une démarche expérimentale réalisée en Bretagne fait actuellement l'objet d'une expertise en vue de définir une méthodologie agréée par le Muséum national d'Histoire naturelle.

Le milieu marin n'a pas bénéficié pendant de longues années des mêmes priorités que le milieu terrestre. Les retards en termes de connaissances scientifiques n'ont pas permis d'identifier les zones d'intérêt patrimonial et d'élaborer un processus planificateur de conservation des espaces remarquables. La création d'espaces protégés a été le plus souvent le fruit d'une démarche opportuniste, résultat d'un travail mené par des associations de protection de l'environnement ou des collectivités qui évoluaient dans un contexte local favorable. L'intervention de l'État a été marginale alors même que la totalité des espaces maritimes se trouve sous sa responsabilité directe.

Récemment toutefois, cette intervention s'est accrue, se heurtant dans le même temps à des problèmes similaires à ceux rencontrés dans les zones terrestres : conflits de légitimité entre scientifiques et gestionnaires ou usagers, place et rôle des collectivités locales et conflits entre conservation et développement économique. De plus, la multiplicité des acteurs et l'acuité des conflits d'usages dans un espace soumis à d'importantes pressions de toutes sortes nécessitent une approche intégrée trop souvent négligée par un cadre juridique complexe et sectoriel. La multiplicité des usages se combine à celle des compétences administratives qui reconnaît une place majeure à l'État, reléguant les acteurs locaux à un rôle marginal.

Dès lors, la création d'espaces protégés présente l'avantage de fournir un cadre de gestion intégrée de l'espace qui réunirait l'ensemble des acteurs concernés dans un partenariat actif. C'est cette approche qui a été retenue par une loi de 2002 qui permet au Conservatoire du littoral d'intervenir sur le domaine public maritime, afin de promouvoir une gestion plus intégrée des zones côtières. Lorsqu'elle est associée à la mise à disposition de moyens adéquats, cette création d'espaces protégés permet également de restaurer l'autorité publique dans un espace qui, faute de moyens de police suffisants, est considéré en beaucoup d'endroits comme une zone de non-droit. Malheureusement, les outils juridiques existants ne permettent que partiellement de répondre à cette attente.

Les systèmes océaniques ouverts et les écosystèmes profonds comme les récifs coralliens d'eaux froides accusent par ailleurs un retard important en termes de protection par rapport à la Méditerranée. La protection du patrimoine marin suscite donc depuis une dizaine d'années un intérêt croissant et fait l'objet d'une large gamme d'initiatives, tant associatives que publiques. Le Parc national de Port-Cros, créé en 1963, fut ainsi, dès 1993, à l'origine d'une charte de bon comportement des plongeurs afin de limiter les impacts de la fréquentation sur les habitats et les espèces marines dans les eaux du parc. Cette charte prit ensuite une dimension réglementaire en 1998, sans que soient oubliées les mesures pédagogiques et techniques. Treize réserves naturelles concernant des îles et le domaine public maritime environnant ont par ailleurs été créées depuis dix ans.

Le patrimoine littoral et marin des collectivités françaises d'Outre-Mer fait également l'objet d'une attention grandissante, dans le cadre de l'Initiative internationale pour les récifs coralliens, et sa déclinaison en une Initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR) mise en place en 1996. L'objectif recherché est de mettre en œuvre un plan d'actions pour la préservation de ces écosystèmes dans les collectivités d'Outre-Mer (Guadeloupe, Martinique, Mayotte, Réunion, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française) qui font de la France le pays responsable du plus important patrimoine corallien au monde.

Dans le cadre de la convention de Barcelone et de son protocole ASPIM (Aires spécialement protégées d'Importance méditerranéenne), la France est partie prenante à l'accord du 25 novembre 1999, associant également l'Italie et Monaco, sur la création d'un sanctuaire de 87 500 km² pour les mammifères marins en Méditerranée, en vue de protéger les cétacés et leurs habitats contre toutes les causes de perturbations, pollutions, bruits, captures et blessures accidentelles et prises volontaires. La convention sur la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (OSPAR) comporte par ailleurs un volet "biodiversité".

La mise en œuvre de Natura 2000 en milieu marin constitue aussi à cet égard un enjeu important puisque le droit de la protection de la nature doit maintenant investir de vastes espaces maritimes (jusqu'à 200 milles en Atlantique). Mais les initiatives récentes dépassent largement les seuls acteurs publics, et un certain nombre d'associations de protection de la nature prennent des initiatives dans ce domaine. Cela nécessite, tout comme pour le milieu terrestre, d'innover en matière de gestion, la réglementation s'avérant insuffisante sur de si grandes superficies. Dès lors, la coopération entre gestionnaires, l'échange d'informations et la compilation entre savoirs académiques et empiriques deviennent une nécessité. Le forum des aires marines protégées, créé en 2002 entre gestionnaires concernés par ces problèmes, illustre ce besoin. Les aires marines protégées sont incontestablement appelées à se développer en France comme dans le reste du monde au cours de la prochaine décennie.

CONCLUSIONS

Le système français de protection de la nature, structuré par les lois de 1960 et 1976, est confronté depuis une dizaine d'années à l'émergence d'idées, expériences et conflits qui préfigurent la diversité des approches possibles et le besoin d'outils juridiques adaptés. Cette situation conduit le gouvernement français à engager une rénovation de la politique du patrimoine naturel, comportant notamment la préparation d'un projet de loi pour la fin de l'année 2004. Cette initiative, coordonnée avec l'élaboration de la stratégie nationale pour la diversité biologique, en application des engagements de la France au titre de la convention mondiale sur la biodiversité, représente une contribution à la nécessaire adaptation de la politique de protection et de gestion durable des territoires ruraux et périurbains, et des espaces marins.

Cette démarche est complémentaire de l'éducation à la nature, du recours au débat public et du développement de la démocratie participative.

Christian BARTHOD
Sous-directeur des Espaces naturels
MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
20, avenue de Ségur
F-75302 PARIS 07 SP
(christian.barthod@environnement.gouv.fr)

Jean-Louis JOSEPH
Président de la FÉDÉRATION
DES PARCS NATURELS RÉGIONAUX DE FRANCE
9, rue Christiani
F-75013 PARIS

Gérard MOULINAS
Directeur de Parcs nationaux
Ancien Président du Collège
des Directeurs de Parcs nationaux
FÉDÉRATION DES PARCS NATURELS
RÉGIONAUX DE FRANCE
9, rue Christiani
F-75013 PARIS

Emmanuel LOPEZ
Président du Collège
des Directeurs de Parcs nationaux
PARC NATIONAL PORT-CROS
Castel Sainte-Claire
Rue Sainte-Claire
F-83418 HYÈRES CEDEX

François LETOURNEUX
Directeur du CONSERVATOIRE DE L'ESPACE LITTORAL
ET DES RIVAGES LACUSTRES
36, quai d'Austerlitz
F-75013 PARIS

Gérard TENDRON
Directeur de l'OFFICE NATIONAL DE LA CHASSE
ET DE LA FAUNE SAUVAGE
85bis, avenue de Wagram
F-75822 PARIS CEDEX 17
Actuellement
CONSEIL GÉNÉRAL DU GÉNIE RURAL,
DES EAUX ET DES FORÊTS
251, rue de Vaugirard
F-75732 PARIS CEDEX 15

Christian SCHWOERER
Président de RÉSERVES NATURELLES DE FRANCE
3, rue de la Forge
BP 100
F-21803 QUETIGNY CEDEX

Bruno MOUNIER
Directeur de Espaces naturels de France
FÉDÉRATION DES CONSERVATOIRES RÉGIONAUX
D'ESPACES NATURELS
Maison des Conservatoires
F-68190 UNGERSHEIM

Jean-Marie PETIT
Directeur du GIP
ATELIER TECHNIQUE DES ESPACES NATURELS
2, place P. Viala
F-34060 MONTPELLIER CEDEX 1

Pierre-Olivier DRÈGE
Directeur général
de l'OFFICE NATIONAL DES FORÊTS
2, avenue de Saint-Mandé
F-75570 PARIS CEDEX 12

**BILAN DE DIX ANS DE DÉBATS PASSIONNÉS SUR LA GOUVERNANCE DES ESPACES NATURELS PROTÉGÉS EN FRANCE
[Résumé]**

La décennie des années 1992-2002 a été exceptionnellement fertile en réflexions et débats passionnés sur la protection de la nature en France. Un certain nombre de conflits très vifs ont mis en évidence la dimension culturelle et identitaire de la protection de la nature. Les modalités du recours à l'expertise ont été au centre d'un certain nombre de polémiques et réflexions. Les réflexions innovantes, ainsi qu'un certain nombre d'expérimentations réussies, permettent de repenser les relations entre environnement et économie. Un consensus se dégage laborieusement sur la nécessité de repenser l'articulation entre réglementation et gestion, et de redéfinir le rôle de l'État par rapport à celui des autres acteurs sur un territoire donné. La piste de la contractualisation s'est imposée, mais son cahier des charges et ses limites ne font pas encore l'objet d'une vision claire et partagée par les différents acteurs. Il faut enfin noter un élargissement récent des préoccupations relatives à la protection du patrimoine naturel en direction du patrimoine géologique et du patrimoine marin.

**AN ASSESSMENT OF TEN YEARS OF LIVELY DEBATE ON MANAGEMENT OF PROTECTED NATURAL AREAS IN FRANCE
[Abstract]**

During the 1992-2002 decade, there was a lot of thought and lively debate concerning nature conservation in France. A number of fierce conflicts made clear the cultural dimension and the identification mechanisms involved in conservation. To solve some controversies and contribute to reflection on these matters, expert assessments were called upon. Some innovative thought and a number of successful experiments have emerged that reshape the relationship between the environment and the economy. A consensus is laboriously being reached on the need to rethink the connection between legislation and management and redefine the role of the State in relation to the other players in a given area. The principle of contractualisation has gradually become accepted but the detailed specifications and limitations are not yet encompassed in a clear vision shared by all the players. Furthermore, concerns have recently broadened to cover not only the protection of the natural heritage but also the geological and marine heritages.

RELIURES REVUE FORESTIÈRE FRANÇAISE

Si vous souhaitez conserver en bon état votre collection de la Revue forestière française, nous vous proposons une reliure avec tringles amovibles.

Cette reliure de très belle présentation* — couleur verte, avec impression or sur le dos sans millésime — contient tous les numéros d'une année.

Prix pour une reliure : 13,72 € TTC franco de port

Tarif dégressif pour achat groupé : 12,20 € l'unité à partir de 3 exemplaires
10,67 € l'unité à partir de 10 exemplaires

Les commandes, accompagnées du règlement au nom du Régisseur de l'ENGREF, sont à adresser à :

Revue forestière française — ENGREF — 14, rue Girardet — CS 4216 — F-54042 NANCY CEDEX. — Téléphone 03.83.39.68.23. Télécopie 03.83.39.68.25.

* Pour les personnes qui ont acheté des reliures précédemment, nous vous informons que, suite à un changement de fournisseur, la reliure comporte maintenant des rivets cloutés dorés sur le dos.