

L'intervention publique en faveur du patrimoine des espaces naturels : instruments utilisés et état de leur mise en œuvre en France métropolitaine

Jean Marc PIVOT

Les écosystèmes constituent dans les espaces naturels un patrimoine dont la valeur est désormais largement reconnue. Ce patrimoine fait l'objet d'un intérêt grandissant de la part du public et motive des interventions de plus en plus nombreuses de la part des institutions publiques. Sa préservation constitue un enjeu non seulement du point de vue de la conservation des écosystèmes en eux-mêmes, mais aussi pour le développement économique des zones rurales, dans la mesure où ce patrimoine naturel peut aussi être considéré comme une ressource spécifique et un support éventuel pour le développement de ces zones (OCDE, 1999).

Mais définir le contenu de l'action à mener en faveur de la préservation du patrimoine naturel soulève de très nombreuses difficultés, compte tenu de la complexité des mécanismes biologiques et écologiques en présence et de l'imperfection des connaissances disponibles dans ce domaine. En effet, selon Lecomte (2001), la conservation d'un écosystème appelle notamment la prise en compte de la diversité et de la nature des espèces vivantes présentes, des fonctions écologiques qui conditionnent la pérennité de ces espèces et enfin des perturbations anthropiques éventuelles, y compris celles favorables à la conservation des écosystèmes. La dimension spatiale du problème nécessite une attention particulière, car les milieux naturels ne sont pas distribués spatialement de manière homogène et constituent des systèmes non pas

clos mais ouverts et interconnectés. Ils peuvent donc être affectés non seulement par la modification de leurs caractéristiques propres, notamment en termes de surface, mais aussi par l'altération de leurs connexions avec des milieux similaires ainsi que par les changements intervenus dans d'autres espaces situés à proximité avec lesquels ils entretiennent des relations fonctionnelles.

Dans ce cadre, agir suppose alors de déterminer des priorités et de faire des choix qui tiennent compte de la complexité de cette situation, en particulier en ce qui concerne la nature, le contenu, la localisation et l'organisation des actions à mener. En effet, les actions envisageables se distinguent les unes des autres selon la nature des objectifs poursuivis, qu'il s'agisse d'éviter des nuisances, de remédier à des dégradations passées ou de gérer le milieu naturel de sorte qu'il présente certaines caractéristiques particulières, et selon leurs effets sur les différentes caractéristiques de l'écosystème considéré. D'autre part, les préoccupations de préservation des espaces naturels ne se restreignent pas à certains espaces délimités *a priori* et concernent en fait l'ensemble du territoire, même si l'action qui en résulte n'est pas homogène et peut se traduire de manière fortement différenciée jusqu'à l'échelle de la parcelle. Pour atteindre les objectifs visés, il peut aussi s'avérer nécessaire de mettre en œuvre plusieurs actions simultanément, soit en les superposant sur les mêmes espaces, soit en les associant sur

Les contacts

Cemagref
UR Dynamiques et
fonctions des espaces
ruraux
BP 50085
63172 Aubière
Cedex 01

1 Notons d'une part que, dans cette acception, les aménités ne se limitent pas aux externalités, c'est-à-dire aux effets de l'activité d'un agent affectant (négativement ou positivement) d'autres agents en-dehors de toute transaction marchande (Barde, 1992) mais peuvent également résulter d'actions délibérées et valorisées en tant que telles. D'autre part, les aménités ne se réduisent pas aux seuls objets visés par des politiques publiques existantes, ici des politiques de préservation de la nature, mais incluent tous les éléments du patrimoine naturel dès lors que la valeur de ces derniers est reconnue, même en l'absence de mesure spécifique.

des espaces distincts. Enfin, ces espaces ne sont que rarement utilisés avec pour seule fin la préservation du patrimoine naturel : ils supportent également d'autres actions, poursuivant des objectifs différents mais pas nécessairement antagonistes, dont il faut tenir compte.

Parmi ces interventions possibles, les interventions publiques ne peuvent être mises en œuvre de manière uniforme dans l'ensemble du territoire national. Mais les modalités de cette nécessaire différenciation spatiale posent difficulté. En effet, les zonages spatiaux, qui en ont longtemps constitué la forme privilégiée, ne constituent plus à eux seuls un mode d'action publique pleinement efficace (Perrin-Gaillard et Duron, 2001). Par ailleurs, la mise en œuvre de politiques publiques touchant plus généralement au développement territorial soulève encore de nombreux problèmes méthodologiques (Lardon *et al.*, 2001). Comment les institutions publiques interviennent-elles ? Sur quels instruments d'intervention peuvent-elles s'appuyer pour conduire leur action ? Dans quels espaces s'agit-il de les réaliser ? Comment organiser leur mise en œuvre ?

Cet article propose une contribution à cette réflexion à partir d'une analyse des instruments visant à préserver le patrimoine des espaces naturels en France et des résultats de leur mise en œuvre sur le territoire métropolitain. Il s'appuie sur l'hypothèse que les structures spatiales résultant de l'application des instruments d'intervention publique constituent plus généralement un révélateur des dynamiques territoriales en place (Auricoste et Lardon, 1990). Après une présentation de la démarche retenue et les données mobilisées, il dresse l'inventaire des différents instruments existants, qui s'avèrent d'une grande variété tant en termes de mode d'action que de champ d'application, puis expose le résultat de leur mise en œuvre sur le territoire métropolitain. Il montre que la plupart de ces instruments ne portent que sur une fraction restreinte du territoire, et que l'éventail des instruments mobilisés varie fortement selon les départements. Il révèle une organisation complexe de l'action au niveau local, s'appuyant sur des juxtapositions et des superpositions d'instruments autour de localisations préférentielles nettement marquées, et invite à considérer non seulement l'action propre à chaque instrument, mais aussi l'émergence d'un niveau supérieur d'organisation.

Inventaire et caractérisation des instruments disponibles

Différentes catégories d'instruments

De nombreuses mesures de politiques publiques peuvent être mises en œuvre dans les espaces naturels et avoir un effet, direct ou indirect, sur les écosystèmes. L'existence d'instruments visant explicitement la préservation du patrimoine naturel atteste de la valeur accordée par la société à ce patrimoine qui peut dès lors être qualifié d'aménité. Ce terme repris par l'OCDE (1999) recouvre en milieu rural « une large gamme de structures uniques, naturelles ou construites par l'homme en zone rurale, telles que la flore et la faune, les paysages cultivés, le patrimoine historique, voire les traditions culturelles (...) dont certains individus, ou la société dans son ensemble, peuvent tirer une utilité¹ ». Deux types de politiques en faveur des aménités ont été identifiés par ces auteurs, assortis de mesures correspondantes :

- des politiques visant à stimuler la coordination directe entre les acteurs concernés, « fournisseurs » et « bénéficiaires » d'aménités, soit entre individus, via un encouragement à la réalisation de transactions sur le marché, soit entre groupes, via un soutien à la coopération entre agents ;
- des politiques visant à changer le comportement des acteurs par une modification des règles du jeu économique, via la réglementation, qui permet de déterminer et/ou de réaffecter les droits attachés à la propriété et à l'usage des aménités, ou via une incitation financière, qui apporte une contrepartie à la fourniture d'aménités ou taxe les actions néfastes.

Cette typologie présente toutefois deux inconvénients. D'une part, elle ne précise pas le contenu des encouragements ou des soutiens précités ; d'autre part, elle ne retient de la réglementation, forme institutionnalisée d'exercice du pouvoir, qu'une interprétation en termes de détermination et de réaffectation de droits. Nous proposons de retenir ici une classification de ces instruments légèrement différente. Elle accorde une attention particulière aux acteurs en présence et aux relations qu'ils entretiennent, dont l'ensemble forme ce qu'il est convenu d'appeler un système d'action concret (Crozier et Friedberg, 1977) et ordonne les dif-

férents instruments existants selon la nature de leur mode d'action sur le système en place. Lorsque les acteurs en place restent les mêmes et que la structure de leurs relations ne change pas, la modification du comportement des acteurs peut résulter :

- de prescriptions à caractère réglementaire, qui s'imposent aux intéressés en restreignant le champ des actions possibles ou en les contraignant à réaliser certaines actions ;
- d'incitations, notamment financières mais pas uniquement, qui modifient le contexte dans lequel les acteurs évoluent de telle sorte qu'ils réalisent de manière librement consentie les actions souhaitées.

Les mesures s'appuyant sur une modification de la structure du système d'action pour obtenir les changements recherchés peuvent consister en :

- une redistribution des rôles entre certains des acteurs présents, pouvant se traduire notamment par un transfert de droits de propriété ou d'usage ;
- une création de nouveaux acteurs, par regroupement à partir de plusieurs des acteurs initialement en place ou à partir de l'un d'entre eux seulement.

Cette classification diffère fortement du classement très répandu proposé par l'UICN², qui porte quant à lui sur les espaces protégés et non sur les instruments utilisés, et s'appuie sur les objectifs de gestion assignés à l'espace considéré et non sur la nature des modalités d'action retenues en vue de les atteindre (UICN, 1994).

Les instruments étudiés

Le champ des instruments pris en compte ici porte sur ceux qui :

- visent explicitement des questions liées à la faune, à la flore, aux biotopes ou aux paysages naturels ;
- portent sur des espaces spécifiquement délimités au regard de ces questions ;
- ont déjà été effectivement mis en œuvre ;
- font l'objet de statistiques sur l'ensemble du territoire national à une échelle au moins départementale.

En effet, les mesures ne visant pas de tels objectifs ne relèvent pas d'une action délibérée au

regard du patrimoine naturel, même si elles peuvent avoir une incidence sur celui-ci. D'autre part, les actions à caractère général peuvent faire l'objet d'une mise en œuvre différenciée en fonction du patrimoine naturel présent, mais il n'existe pas de données permettant de l'apprécier. En l'état actuel, leur étude statistique n'apporterait donc pas d'information supplémentaire sur la manière dont est organisée l'action menée en faveur du patrimoine biologique et écologique spécifique de certains espaces naturels. Enfin, les instruments dont la mise en œuvre n'est pas encore devenue définitive, en particulier Natura 2000, ou pour lesquels il n'existe pas de données statistiques au niveau départemental, ont été écartés.

L'inventaire des instruments existants a été dressé à partir de la bibliographie (Lévy-Bruhl et Coquillart, 1998 ; Giraudel, 2000), complétée par un examen des textes qui les régissent au niveau national (Code de l'Environnement, Code Rural, Code de l'Urbanisme essentiellement) et international (directives européennes, conventions ou accords internationaux).

Seize instruments ont en définitive été retenus. L'examen de leurs caractéristiques essentielles, montre tout d'abord la présence au sein de cet ensemble de tous les modes d'action identifiés plus haut, réglementation, incitation, transfert de droits, création de nouveaux acteurs. Toutefois, ces divers modes d'action ne sont pas toujours applicables quel que soit l'espace naturel considéré : les conditions d'éligibilité relatives aux espaces concernés varient fortement selon les instruments.

De plus, chaque instrument ne s'appuie pas toujours sur un seul mode d'action mais peut parfois en combiner plusieurs, comme les parcs nationaux qui associent à des actions réglementaires la création d'un organisme de gestion et des transferts de compétences.

Par ailleurs, ces instruments traitent tous de l'action en faveur des écosystèmes naturels, mais pas toujours de manière exclusive. Par exemple, certains instruments tels que les sites classés portent également sur des espaces autres que les espaces naturels et/ou sur des préoccupations de nature différente, sans que les données disponibles ne permettent d'effectuer ces distinctions. Les espaces visés apparaissent ainsi qualifiés de manière diverse, et s'ils concernent tous

² Union Internationale pour la Conservation de la Nature.

des aménités telles que définies supra, le terme d'aménité n'est utilisé dans aucun d'entre eux³.

Ces instruments visent tous la préservation du patrimoine des espaces naturels, mais seuls les parcs naturels régionaux et les réserves de biosphère relient explicitement cet objectif à des préoccupations de développement. Ainsi, la synergie éventuelle entre ces deux préoccupations, recherchée notamment par ceux qui proposent de mieux valoriser les aménités rurales, peut éventuellement s'appuyer sur la mise en œuvre de ces divers instruments mais n'apparaît explicitement visée que dans une partie d'entre eux.

Sources des données

Les données relatives à la mise en œuvre de ces instruments ont été recueillies auprès des organismes chargés de la statistique – Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) et Institut Français de l'ENVironnement (IFEN). Ce dernier dispose de la base de données la plus complète appelée EIDER⁴, qui traite de la plupart des instruments visés et couvre la totalité du territoire national mais ne fournit que des données consolidées à l'échelle départementale.

Des précisions supplémentaires et des données sur quelques instruments absents de la base EIDER ont été recherchées directement auprès des organismes gestionnaires. Si au niveau régional ou départemental ceux-ci disposent effectivement de bases de données géoréférencées souvent très détaillées, pour l'instant ces bases ne s'avèrent pas homogènes d'une région à l'autre et n'ont pas pu être utilisés dans la pré-

sente optique⁵. Par contre, l'IFEN a mis à notre disposition dans le cadre de cette étude un fichier de travail appelé ESP-COM incluant des données géoréférencées à l'échelle infra-communale et couvrant le territoire métropolitain pour neuf instruments (**listés dans le tableau 1**). Construit dans un but exploratoire, ce fichier résulte du croisement informatique des périmètres d'application de ces instruments et des limites communales fournies par l'Institut géographique national. Pour chaque unité spatiale ainsi déterminée, il indique la surface correspondante et la nature des instruments utilisés. Si le champ couvert se limite essentiellement aux instruments réglementaires spécifiques de la protection de la faune et de la flore, cette base fournit par contre des informations très fines, à l'échelle infra communale, et renseigne de surcroît sur la nature des superpositions éventuelles d'instruments et sur leur extension spatiale.

La mise en œuvre des instruments en faveur du patrimoine des espaces naturels

Le résultat de la mise en œuvre de ces instruments est présenté successivement à trois niveaux, national, départemental et local.

Au niveau national, une faible ampleur

Pour la plupart, ces instruments ne s'avèrent appliqués que sur une fraction réduite du territoire métropolitain, inférieure à 1,7 %, à l'exception notable des parcs naturels régionaux

³ Le terme « aménité » n'a été retrouvé dans aucun texte législatif ou réglementaire existant à ce jour. Il a cependant été utilisé, à notre connaissance pour la première fois, dans les documents de travail produits par le ministère de l'Environnement au sujet de l'élaboration, actuellement en cours, du schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux (prévu par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire).

⁴ EIDER - Ensemble Intégré des Descripteurs de l'Environnement en Région. Base de données statistiques sur l'environnement dans les régions et les départements. Édition 2000. Version 3. IFEN, directions régionales de l'Environnement, 2001, CD-ROM. L'IFEN publie périodiquement à partir de cette base de données un document synthétique (IFEN, 1998).

⁵ Le ministère chargé de l'environnement dispose pour ses besoins propres d'une base nationale, gérée par le Muséum national d'histoire naturelle, et constituée à partir des données des directions régionales de l'Environnement. Mais cette base ne permet pas actuellement de réaliser des traitements statistiques élaborés. Un important travail a été engagé en vue de reprendre ces données et de former une nouvelle base géoréférencée appelée « socle de données », qui devrait porter à court terme sur six instruments à caractère réglementaire. Toutefois, cette base n'était pas encore achevée lors de notre étude.

dont la surface représente à eux seuls 11,2 % du territoire métropolitain (cf. **tableau 1**). À titre de comparaison, les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de

type 1, qui comportent des espèces ou des habitats de grande valeur écologique, portent quant à elles sur 4 506 200 ha soit 8,2 % du territoire métropolitain. Il existe donc un écart très impor-

Instrument	Ensemble de la France métropolitaine		Ensemble des départements d'application			
	Surface (ha)	Part en % de la surface métropolitaine	Nombre de départements d'application	Part de la surface départementale (%)		
				1 ^{er} décile	médiane	9 ^e décile
Parcs naturels régionaux*	6 151 734	11,2	63	5,05	15,03	36,19
Sites inscrits	926 998	1,7	62	0,17	1,59	9,65
Réserve de la biosphère (programme MAB UNESCO)*	873 433	1,6	12	2,85	8,05	36,28
Zones de protection spéciale (DPM** inclus)*	782 717	1,4	55	0,04	1,07	7,10
Zones relevant de la convention de Ramsar (DPM inclus)*	691 439	1,3	19	0,38	3,07	16,17
Sites classés	627 604	1,1	91	0,02	0,38	4,59
Parcs nationaux – zones centrales (DPM inclus)*	350 852	0,64	11	0,33	4,31	12,51
Opérations locales agri-environnement – protection des biotopes	255 022	0,46	66	0,02	0,20	1,53
Espaces et paysages remarquables ou caractéristiques du littoral	201 186	0,37	17	0,08	1,06	3,84
Réerves naturelles (DPM inclus)*	140 203	0,26	59	0,01	0,13	1,74
Arrêtés de protection de biotope*	102 566	0,19	86	0,01	0,08	0,51
Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager	80 186	0,15	60	0,02	0,08	0,64
Terrains acquis au titre de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles	62 355	0,11	48	0,01	0,07	0,58
Terrains acquis par le conservatoire du littoral et des rivages lacustres*	52 475	0,10	35	0,01	0,11	0,57
Terrains gérés par les conservatoires régionaux des espaces naturels	17 199	0,03	37	0,01	0,04	0,23
Réerves naturelles volontaires*	12 615	0,02	47	0,01	0,03	0,37

* Instrument également présent dans le fichier de travail ESP-COM.

** DPM : domaine public maritime.

▲ **Tableau 1 : l'application des instruments de préservation du patrimoine des espaces naturels en France métropolitaine.** Instruments classés par ordre décroissant de surface concernée (exprimée en % de la surface métropolitaine). Source IFEN (EIDER) – Traitement CEMA-GREF.

tant entre la connaissance de l'existence d'un patrimoine d'une valeur reconnue et la mise en œuvre d'une intervention publique spécifique.

Selon les instruments, l'importance des surfaces concernées varie fortement, avec un écart maximum d'environ 1 à 75, voire de 1 à 500 si l'on considère le cas des parcs naturels régionaux. Au regard des modes d'action de ces instruments, les données montrent en particulier que l'acquisition et/ou la gestion par les institutions publiques ou assimilées (terrains acquis par le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou au titre de la taxe départementale des espaces naturels sensibles, terrains gérés par les conservatoires régionaux des espaces naturels) ne font certes pas partie des instruments les plus répandus mais atteignent au total une importance non négligeable. L'importance des mesures de gestion de ces espaces par des particuliers mais avec le soutien financier de la collectivité dans le cadre des opérations locales agri environnementales de protection des biotopes mérite également d'être relevée.

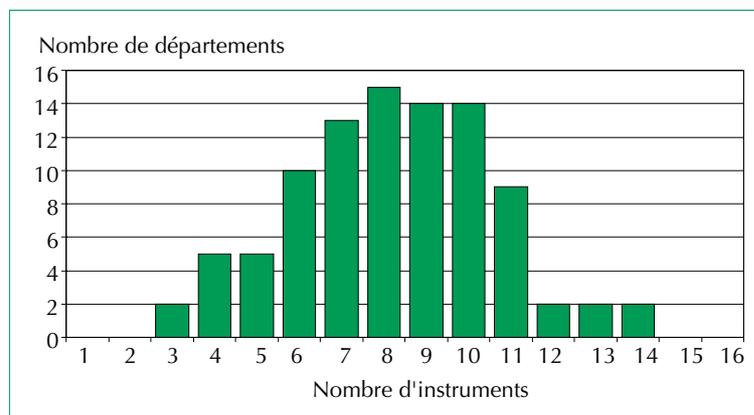
Au niveau départemental, un éventail d'instruments diversement mobilisé

Quoique encore très globales, les données départementales relatives à l'application de ces instruments permettent de nuancer ce tableau et autorisent des comparaisons entre instruments et entre départements. Le **tableau 1** en fournit un aperçu très synthétique.

En fonction de l'instrument étudié, le nombre de départements d'application varie fortement, de 11 à 91, de même que l'importance du territoire couvert. Ainsi, les sites classés et les arrêtés de protection des biotopes font partie des instruments les plus répandus mais ne portent que sur des surfaces modérées, voire très réduites. Parmi les instruments pouvant couvrir une part élevée du territoire départemental, seuls les parcs naturels régionaux s'avèrent assez largement diffusés dans les différents départements métropolitains ; les parcs nationaux, les réserves de biosphère et les espaces soumis à la convention de Ramsar font quant à eux partie des instruments les moins fréquemment rencontrés et les moins bien répartis territorialement.

La comparaison des départements entre eux au regard de l'ensemble des instruments qui y sont mis en œuvre révèle également des configurations extrêmement diverses. Les départements se distinguent tout d'abord par l'ampleur de l'éventail mobilisé : en moyenne, 8 instruments différents parmi les 16 étudiés sont utilisés au sein d'un même département ; le minimum ne dépasse pas 3 instruments alors que le maximum atteint 14 instruments, soit la quasi totalité (cf. **graphique 1 et carte 1**). Cette situation est due pour partie, mais pas uniquement, au fait que certains de ces instruments, et à l'évidence ceux spécifiques d'espaces tels que le littoral, ne peuvent pas être appliqués dans tous les départements métropolitains. On pourrait ainsi s'attendre à ce que la diversité des instruments

► **Graphique 1** : répartition des départements selon le nombre d'instruments utilisés.
Données IFEN (EIDER) – Traitement Cemagref.

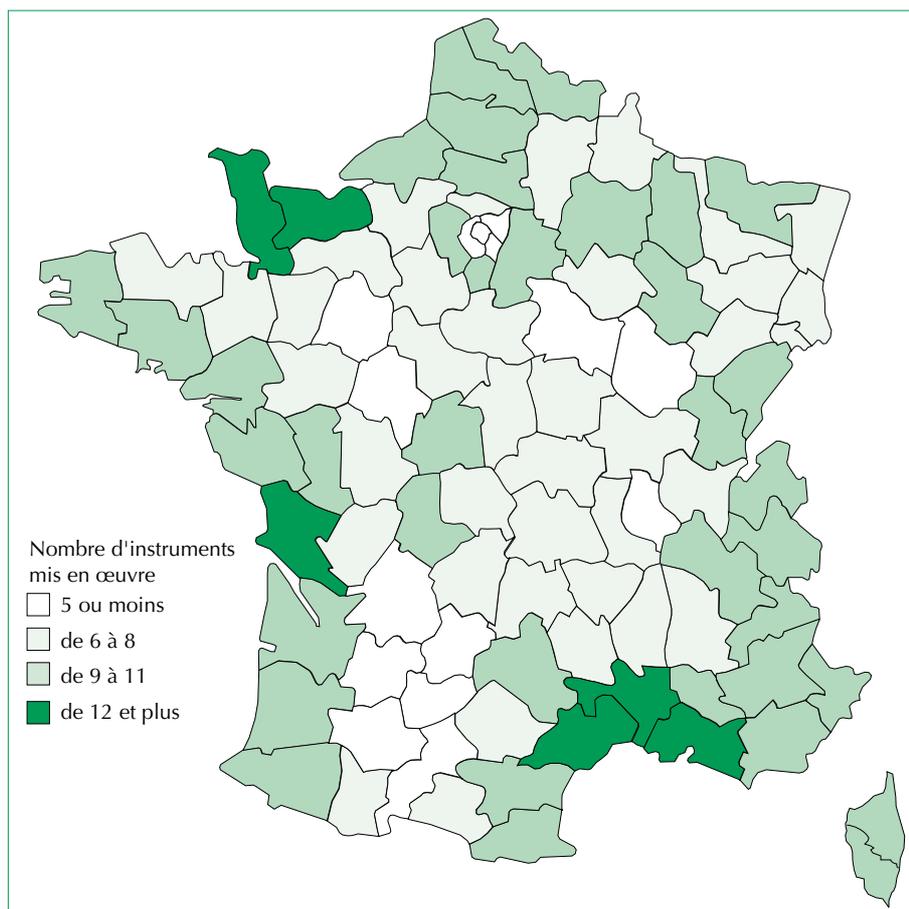


soit maximale sur le littoral, puis en zones de montagne. Il s'avère que les départements dans lesquels le nombre d'instruments utilisés est le plus élevé relèvent effectivement de ces zones, mais aussi que deux départements de plaine utilisent également un grand nombre d'instruments, la Haute-Vienne et l'Essonne. Inversement, les départements mobilisant le moins d'instruments différents se trouvent avant tout en zone de plaine : Gers, Lot-et-Garonne, Sarthe et Côte-d'Or, avec 3 ou 4 instruments utilisés ; mais il est plus surprenant de constater que les départements ne mobilisant que 5 ou 6 instruments se situent non seulement en plaine, mais aussi en zone de montagne, notamment dans les Pyrénées, les Vosges et le Massif-Central, voire sur le littoral de la Manche.

Ces constats doivent toutefois être pondérés, car ces instruments, lorsqu'ils sont appliqués, le sont avec une ampleur très variable selon les départements. Une manière de le mettre en évi-

dence très sommairement consiste à calculer pour chaque département un ratio synthétique correspondant à la somme des surfaces couvertes par les différents instruments recensés, ou surface développée, ramenée à la surface du territoire départemental⁶ (**carte 2**). Il en résulte un fort accroissement du contraste entre départements. Hors de Paris et sa couronne, ce ratio atteint les valeurs les plus élevées là où les parcs naturels couvrent une part importante de la surface départementale ou sont fortement combinés à des instruments tels que les zones de protection spéciale, les réserves de biosphère ou la convention de Ramsar : Vaucluse, Bouches-du-Rhône, Corse du Sud, Haute-Corse, Lozère et Puy-de-Dôme. Le rapprochement des **cartes 1 et 2** montre que, au niveau départemental, le nombre d'instruments utilisés et leur importance en surface ne sont en définitive que peu corrélés.

⁶ Ce ratio peut être supérieur à 1 dans la mesure où un même espace peut supporter plusieurs instruments différents.



◀ **Carte 1** : nombre d'instruments mis en œuvre par département. Données IFEN (EIDER) – Traitement Cemagref.

Au niveau local, une action organisée

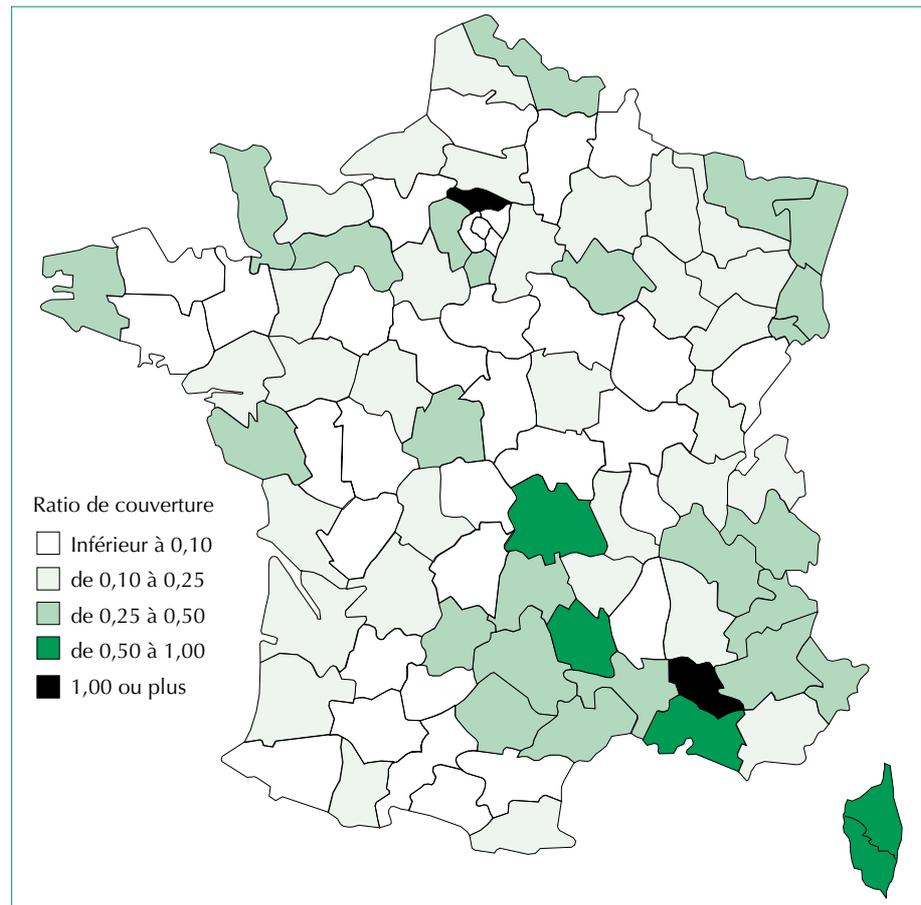
L'analyse ci-dessus fournit déjà une première esquisse au niveau départemental de la diversité des modes d'action retenus en faveur des espaces naturels mais ne permet pas véritablement d'apprécier comment ces actions sont mises en œuvre au sein du territoire départemental. Ce point est d'autant plus important que les surfaces sur lesquelles portent ces actions sont réduites. Un approfondissement de cette analyse à l'échelle de la petite région, du canton, de la commune, voire de la portion de commune serait alors de nature à donner une représentation plus précise de l'action mise en œuvre. Il permettrait en particulier de dresser une typologie des formes d'action retenues aux échelles spatiales correspondantes.

Mais cette perspective se heurte à deux difficultés, l'une relative à la disponibilité des données, l'autre d'ordre méthodologique. En effet, s'il est possible de disposer de cartes à grande échelle pour certains instruments ou de bases de don-

nées pour une région déterminée, il n'existe pas encore de base nationale traitant à ces échelles de l'ensemble des instruments relatifs aux espaces naturels. D'autre part, les limites spatiales d'un écosystème ne correspondent pas nécessairement avec celles des entités administratives susceptibles d'être utilisées pour l'analyse. S'il n'est pas tenu compte des contiguités possibles entre les entités élémentaires analysées, ce que seule une représentation spatiale permet d'effectuer, il peut alors en résulter une représentation de l'action artificiellement fragmentée.

Malgré l'absence de garantie sur la fiabilité des données qu'il contient et le caractère incomplet du champ des instruments qu'il couvre, le fichier de travail ESP-COM répond bien à ces préoccupations et offre la possibilité d'explorer à l'échelle nationale certains aspects de l'organisation de l'action en faveur des espaces naturels mal cernés jusque là. C'est donc dans cette optique exploratoire qu'il convient de considé-

► **Carte 2** : Ratio de couverture départementale.
Données IFEN (EIDER) –
Traitement Cemagref.



rer les résultats qui suivent. Deux aspects rarement étudiés de la question et explorés dans un autre domaine par Auricoste et Lardon (1990) seront développés ici : la superposition des instruments et la distribution spatiale de l'ensemble de ces instruments.

La superposition de plusieurs instruments

La superposition de plusieurs instruments sur le même espace apparaît tout d'abord comme un phénomène d'ampleur très modérée : tous types confondus, elle ne concerne que 10 % environ des 7 300 000 ha sur lesquels porte la mise en œuvre des neuf instruments étudiés, soit 752 000 ha. Au sein de cet ensemble, les superpositions complexes, qui associent trois instruments ou plus, représentent seulement 72 000 ha environ, soit environ 10 % du total des superpositions (**tableau 2**).

L'analyse de la nature des instruments superposés permet de préciser la portée de ce constat. En effet, de telles combinaisons peuvent en toute hypothèse soit correspondre à des redondances inutiles, voire soulever des problèmes de cohérence, soit *a contrario* résulter d'une recherche de synergie. Sans rentrer dans un inventaire détaillé, dont la validité serait réduite compte tenu des données utilisées, les types de superpositions les plus fréquemment rencontrés en valeur relative sont les suivants :

- lorsque deux instruments sont superposés, il s'agit des associations parc naturel régional - convention de Ramsar et parc national - zone de protection spéciale, qui rassemblent à elles seules 75 % des surfaces de ce groupe ;
- lorsque trois instruments sont associés, les combinaisons les plus fréquentes reposent toutes sur le couple parc naturel régional - zone de protection spéciale auquel s'adjoint un troisième instrument, arrêté de protection de biotope, réserve naturelle ou convention de Ramsar, représentant environ 80 % de l'ensemble ;

- lorsque quatre instruments sont combinés, c'est la superposition réserve naturelle - zone de protection spéciale - convention de Ramsar - réserve de la biosphère qui est la plus fréquente avec 60 % du total.

Signalons en complément que tous les instruments ne sont pas également mobilisés dans ces superpositions (**tableau 3**). Ainsi, seule une faible part des espaces classés en parcs naturels régionaux fait l'objet de superpositions, pour moins de 7 % de la surface totale, mais en valeur absolue les espaces concernés s'étendent toutefois sur de vastes superficies, 380 000 ha environ. Concernant les parcs nationaux, la proportion est sensiblement plus élevée, 26 %, mais les surfaces restent toutefois nettement minoritaires par rapport à l'ensemble ; en valeur absolue, elles atteignent cependant plus de 290 000 ha. Le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et les réserves naturelles volontaires présentent des taux comparables mais une importance beaucoup plus réduite en valeur absolue. Les arrêtés de protection de biotopes, sont plus souvent associés à d'autres instruments, pour 40 % de leur surface soit 42 000 ha. Les réserves naturelles se caractérisent quant à elles par une superposition quasi systématique avec d'autres instruments, pour 85 % de leur surface totale et près de 100 000 ha. Les engagements internationaux forment une catégorie à part dans la mesure où ils supposent souvent la préexistence de mesures de protection : la superposition est systématique pour les réserves de la biosphère, mais non pour les surfaces concernées par les zones de protection spéciale ou la convention de Ramsar : respectivement 133 000 ha et 258 000 ha relèvent de ces dispositions sans que d'autres instruments y soient simultanément appliqués.

Compte tenu de la nature des instruments ainsi associés, ces différents types de superpositions ne présentent pas de réelles incohérences mais confortent au contraire l'idée d'une complémentarité entre ces instruments, dont la mobilisation simultanée répond concrètement à la

	Action sans superposition	Nombre d'instruments superposés				Total
		2	3	4	5	
Surface (ha)	6 609 731	680 818	66 607	4 339	810	7 362 304
Part relative	89,78 %	9,25 %	0,90 %	0,06 %	0,01 %	100,00 %

◀ **Tableau 2 : surfaces concernées par les superpositions d'instruments.**

Source IFEN (ESP-COM)
– Traitement Cemagref.

multiplicité des objectifs visés dans les espaces correspondants.

Ces superpositions ne rendent toutefois que partiellement compte localement des complémentarités éventuelles entre instruments pour la préservation d'un patrimoine naturel donné, ne serait-ce que parce que les espaces sur lesquels portent chacun des instruments impliqués dans une superposition ne sont pas nécessairement identiques. Il convient donc maintenant d'élargir cette première approche et d'analyser la distribution spatiale de l'ensemble de ces instruments.

La distribution spatiale des instruments

Si la représentation cartographique de la distribution d'un instrument donné ne pose pas de difficulté particulière, il n'en va pas de même

pour celle d'un ensemble d'instruments, en raison du grand nombre de combinaisons possibles entre ces instruments. Or une telle représentation globale montre ici un intérêt particulier si l'on retient l'hypothèse que ces instruments ne sont pas toujours mis en œuvre indépendamment les uns des autres, hypothèse confortée par les superpositions d'instruments constatées plus haut.

Pour ce faire, a été retenu le principe d'une représentation cartographique synthétique s'appuyant non plus sur la nature de chacun des instruments mobilisés, mais plus simplement sur le nombre d'instruments différents utilisés au sein d'un espace donné. Pour accroître la lisibilité de la carte correspondante, la maille territoriale retenue n'est pas celle résultant du croisement des couches géographiques des neuf instruments étudiés, mais une maille unique, la commune. Ce mode de représentation présente

	Action sans superposition	Nombre d'instruments superposés				Total
		2	3	4	5	
Parcs naturels régionaux	5 271 006 93,3 %	319 037 5,6 %	55 463 1,0 %	1 439 0,0 %	810 0,0 %	5 647 754 100,0 %
Parcs nationaux – zones centrales et périphériques	826 257 73,8 %	288 761 25,8 %	4 755 0,4 %	78 0,0 %	810 0,0 %	1 119 850 100,0 %
Zones de protection spéciale (hors DPM)	133 019 23,3 %	374 421 65,4 %	59 514 10,4 %	4 339 0,8 %	810 0,1 %	572 104 100,0 %
Zones relevant de la convention de Ramsar (hors DPM)	258 755 47,1 %	262 178 47,7 %	23 883 4,3 %	3 977 0,7 %	810 0,1 %	549 603 100,0 %
Réserves naturelles (hors DPM)	17 219 15,1 %	62 861 55,1 %	29 650 26,0 %	3 497 3,1 %	810 0,7 %	114 037 100,0 %
Arrêtés de protection de biotope	60 896 59,2 %	26 186 25,5 %	15 694 15,3 %	67 0,1 %	810 0,0 %	102 842 100,0 %
Terrains acquis par le conservatoire du littoral et des rivages lacustres	30 221 71,8 %	8 152 19,4 %	2 670 6,3 %	1 059 2,5 %	810 0,0 %	42 102 100,0 %
Réserves de la biosphère (programme MAB UNESCO) (hors DPM)	0,0 %	17 571 62,2 %	6 949 24,6 %	2 901 10,3 %	810 2,9 %	28 232 100,0 %
Réserves naturelles volontaires	12 359 76,9 %	2 468 15,4 %	1 241 7,7 %	0,0 %	0,0 %	16 068 100,0 %
Tous instruments	6 609 731 89,8 %	680 818 9,2 %	66 607 0,9 %	4 339 0,1 %	810 0,0 %	7 362 304 100,0 %

▲ **Tableau 3 : les instruments selon leur participation à des superpositions.** Surface exprimée en valeur absolue (ha) et relative (%). Source IFEN (ESP-COM) – Traitement Cemagref.

l'avantage de mieux faire ressortir l'existence d'instruments appliqués sur des espaces très restreints, qui sinon seraient occultés par les instruments utilisés sur de larges espaces ou n'apparaîtraient pas sur la carte compte tenu de l'échelle employée. Il permet également de faire ressortir plus nettement les communes dans lesquelles plusieurs instruments différents sont utilisés sans pour autant qu'ils se superposent.

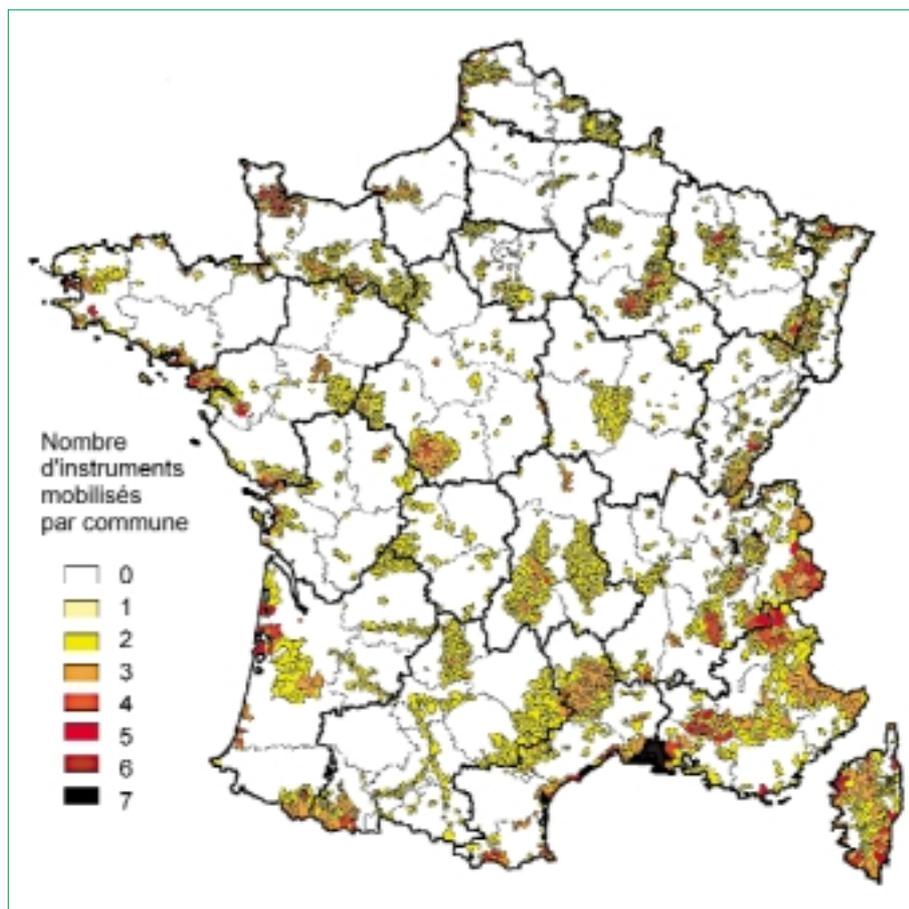
La **carte 3** montre clairement que l'action en faveur de la préservation du patrimoine naturel ne se répartit pas de manière équivalente sur l'ensemble du territoire métropolitain mais se localise préférentiellement sur certains espaces pouvant former des ensembles de grande ampleur.

Les communes isolées ne représentent ainsi qu'une faible proportion de l'ensemble des communes concernées par cette action ; les communes isolées mobilisant deux instruments ou plus sont exceptionnelles. Parmi les

ensembles les plus remarquables du point de vue de leur étendue et de la diversité des instruments utilisés se retrouvent les parcs nationaux et une partie des parcs naturels régionaux, mais aussi d'autres espaces tels que l'estuaire de la Loire, la Garonne et ses affluents ou le littoral languedocien par exemple. De plus, ces espaces n'apparaissent pas uniformes mais se montrent au contraire le plus souvent structurés autour d'un ou de plusieurs pôles.

Discussion - Conclusion

Au regard de la complexité de la dynamique des écosystèmes naturels, ce bref aperçu des instruments mis en œuvre dans l'ensemble de la France métropolitaine en faveur de la préservation du patrimoine des espaces naturels esquisse les traits d'une action multiforme, variée dans sa nature, sa localisation et son organisation. L'inventaire des instruments disponibles et le résultat de leur mise en œuvre mon-



◀ **Carte 3** : nombre d'instruments mis en œuvre par commune. Fichier de travail ESP-COM(IFEN) – Traitement Cemagref.

trent l'existence de nombreuses modalités d'intervention en faveur de la préservation des espaces naturels et révèlent, à côté des instruments classiques de nature réglementaire, le développement récent des incitations financières et l'essor des interventions à caractère structurel, qu'il s'agisse de la création de nouveaux acteurs tels que les parcs naturels régionaux ou, dans des proportions bien plus modestes, des acquisitions de droits fonciers. Ces instruments présentent toutefois de fortes hétérogénéités dans la nature des espaces pouvant être concernés et dans les objectifs qu'ils visent. À l'exception notable des parcs naturels régionaux, l'action ne porte cependant que sur une fraction très réduite du territoire national et varie fortement entre les départements, tant en nature qu'en importance, y compris entre départements comportant des milieux naturels similaires. Au niveau local, les superpositions d'instruments ne concerneraient qu'une fraction très limitée de l'ensemble des espaces sur lesquels des interventions ont lieu (10 %) et matérialiseraient essentiellement des complémentarités entre instruments et non des antagonismes. Enfin, loin d'être homogène, la distribution spatiale de l'ensemble de ces instruments montre une localisation préférentielle des interventions en ensembles pluricommunaux souvent de grande ampleur et généralement polarisés.

Ces derniers résultats tendent à conforter l'idée que la mise en œuvre de ces différents instruments ne s'effectue pas indépendamment les uns des autres, malgré la spécificité des procédures et, le cas échéant, des acteurs qu'elles impliquent. Ils invitent alors à formuler l'hypothèse que l'action de préservation du patrimoine naturel ne s'appuierait pas uniquement sur les unités spatiales d'action propres à chaque instrument mais aussi, au-delà de ces

unités élémentaires, sur un niveau supérieur d'organisation, souvent implicite mais de fait structurant, correspondant à des unités spatiales d'action de plus grande dimension et de nature différente. À cet égard, les sites proposés actuellement dans le cadre du dispositif Natura 2000 présentent de telles caractéristiques et pourraient bien à l'avenir jouer explicitement le rôle de ces unités d'action de niveau supérieur. Un tel mode d'organisation, qui esquisse une démarche de planification écologique (Tarlet, 1997), pourrait entraîner des changements sensibles dans la conduite de l'ensemble des actions relevant de ce domaine et, plus largement, traduire un renouvellement dans la manière de concevoir l'action publique à différentes échelles articulées entre elles.

Ces résultats restent cependant encore à confirmer, en raison des limites résultant d'une part des données utilisées et d'autre part de la nature de l'analyse réalisée, et invitent à un double approfondissement. La relative fragilité des données traitées et l'insuffisance du champ des instruments couverts devraient être palliées à l'avenir par la disponibilité à moyen terme d'un « socle de données » à grande échelle et couvrant le territoire national, offrant ainsi de nouvelles possibilités de traitement de données. Mais une telle analyse statistique présente par ailleurs des limites intrinsèques. Si elle s'avère particulièrement intéressante du fait de l'exhaustivité qu'elle permet d'atteindre et de l'originalité de l'éclairage qu'elle fournit sur l'action publique vue dans son ensemble, elle ne révèle ni les modalités d'organisation de ces différentes actions ni les raisons de ces choix, et ne peut qu'inviter à formuler des hypothèses à ce sujet. Elle devra donc être complétée par des études de terrain approfondies que les éléments développés ici peuvent contribuer à orienter. □

Remerciements

Cette étude a été réalisée avec le soutien financier du ministère de l'Écologie et du Développement durable – direction de la Nature et des Paysages (convention n°2000 05 9 069U). Nous tenons également à remercier M. Michel Lacaze, de l'Institut français de l'Environnement, sans le concours de qui les investigations au niveau local n'auraient pas pu être conduites sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Résumé

Au regard de la complexité des écosystèmes, quel contenu donner aux actions à mener afin de préserver le patrimoine des espaces naturels ? Cet article dresse l'inventaire des différents instruments visant à préserver ce patrimoine en France, qui s'avèrent d'une grande variété tant en termes de mode d'action que de champ d'application, puis analyse les résultats de leur mise en œuvre sur le territoire métropolitain. Il montre que la plupart de ces instruments ne portent que sur une fraction restreinte du territoire, et que l'éventail des instruments mobilisés varie fortement selon les départements. Il révèle une organisation complexe de l'action locale et invite à considérer non seulement l'action propre à chaque instrument, mais aussi l'émergence d'un niveau supérieur d'organisation.

Abstract

Facing with the complexity of the ecosystems, what contents can be given to the actions for the protection of the natural spaces patrimony ? This article makes the inventory of the various instruments aiming at protecting this patrimony in France, then analyzes the results of their implementation on the metropolitan territory. It shows that most of these instruments concern only a limited part of the territory, and that the range of the mobilized instruments varies strongly according to the region considered. It reveals a complex organization of the local action and invites to consider not only the specific action of each instrument, but also the emergence of a superior level of organization.

Bibliographie

- Auricoste C. et Lardon S., 1990 – Différenciation spatiale par les procédures d'aménagement rural, *La région Midi-Pyrénées*, Mappemonde, n° 4, pp. 28-32.
- BARDE J.-P., 1992 – *Économie et politique de l'environnement*, Éd. Presses Universitaires de France, Paris, 383 p.
- CROZIER M. et FRIEDBERG E., 1977 – *L'acteur et le système*, Éd. Le Seuil, 437 p.
- GIRAUDEL C., 2000 – *La protection conventionnelle des espaces naturels*, 559 p.
- IFEN, 1998 – *Statistiques régionales et départementales sur l'environnement, Édition 1998*, Éd. IFEN, Directions régionales de l'environnement, 102 p.
- LARDON S., MAUREL P. et PIVETEAU V., 2001 – *Représentations spatiales et développement territorial*, 437 p.
- LECOMTE J. 2001 – Conservation de la nature, Des concepts à l'action, *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 43, pp. 59-73.
- LÉVY-BRUHL V. et COQUILLART H., 1998 – *La gestion de la protection de l'espace en 36 fiches juridiques*, Éd. La Documentation Française, Paris, 45 p.
- OCDE, 1999 – *Cultiver les aménités rurales : une perspective de développement économique*, Éd. OCDE, Paris, 122 p.
- PERRIN-GAILLARD G. et DURON P., 2001 – *Du zonage au contrat : une stratégie pour l'avenir*. Éd. La Documentation Française, Paris, 89 p.
- TARLET J., 1997 – *Intégration des données de l'environnement naturel dans l'aménagement et la gestion de l'espace par la méthode de planification écologique*, Thèse de doctorat, Université Aix-Marseille 1, 1003 p.
- UICN, 1994 – *Lignes directrices pour les les catégories de gestion des aires protégées*, Éd. UICN, Gland (CH) et Cambridge (UK), 261 p.