

Tentatives de mise en place de corridors écologiques pour la faune sauvage dans le Land de Salzbourg en Autriche

Depuis plus de dix ans, la préservation des corridors écologiques pour la faune sauvage a fait l'objet d'amendements dans le programme d'aménagement territorial (LEP, 2003) du Land de Salzbourg, qui n'ont pas abouti. Dans cette contribution, l'auteur retrace les initiatives entreprises, avec plus ou moins de succès, pour intégrer ces corridors dans les plans d'aménagement du territoire, tant à l'échelle du Land qu'à l'échelle des programmes régionaux, en vue de ménager une perméabilité des espaces favorable à la faune sauvage.



Les liens entre la fragmentation des habitats et la perte de biodiversité sont aujourd'hui bien établis. Leitner *et al.* (2016) relèvent que, d'après le modèle de métapopulation (...), la capacité des espèces à survivre dans des paysages dépend de la taille de la popu-

lation d'une part et des possibilités de recolonisation d'autre part. Ce second paramètre est particulièrement contraint aujourd'hui par l'étalement de l'habitat et le développement des infrastructures de transport. À cet égard, les mesures qui sont prescrites dans les conventions et les directives, ainsi que les législations nationales et internationales relatives à la préservation et la restauration des réseaux écologiques grâce aux « infrastructures vertes » sont nécessaires. Et on comprend le souhait souvent exprimé que soient mises en œuvre rapidement des mesures d'application relevant de dispositifs d'aménagement du territoire (ex. : Arming *et al.*, 2016).

Le développement des infrastructures touristiques a en particulier aggravé la situation dans les massifs montagneux au cours des deux dernières décennies. Ainsi, dans le Land de Salzbourg¹, les surfaces bâties ont augmenté de 4,5 % entre 2009 et 2014 sur l'ensemble du Land, et à une échelle plus régionale, encore plus fortement dans les zones les plus montagneuses (Pinzgau : + 6,2 %, Pongau : + 6,1 %), comme l'indique le dernier rapport sur le développement spatial régional du Land de Salzbourg (ASL-Amt der Salzburger Landesregierung, 2016).

L'échec de la tentative de mise en place de corridors pour la faune sauvage dans le cadre du programme d'aménagement territorial du Land en 2007 et 2008

La mise en place de corridors pour la faune sauvage était déjà à l'ordre du jour au cours des années 2007 et 2008 au travers d'un amendement du programme d'aménagement territorial (LEP, 2003) du Land de Salzbourg, qui malheureusement n'a pas abouti. En 2005, une étude réalisée par l'Université sur les ressources naturelles et en sciences de la vie appliquées² (Köhler *et al.*, 2005)

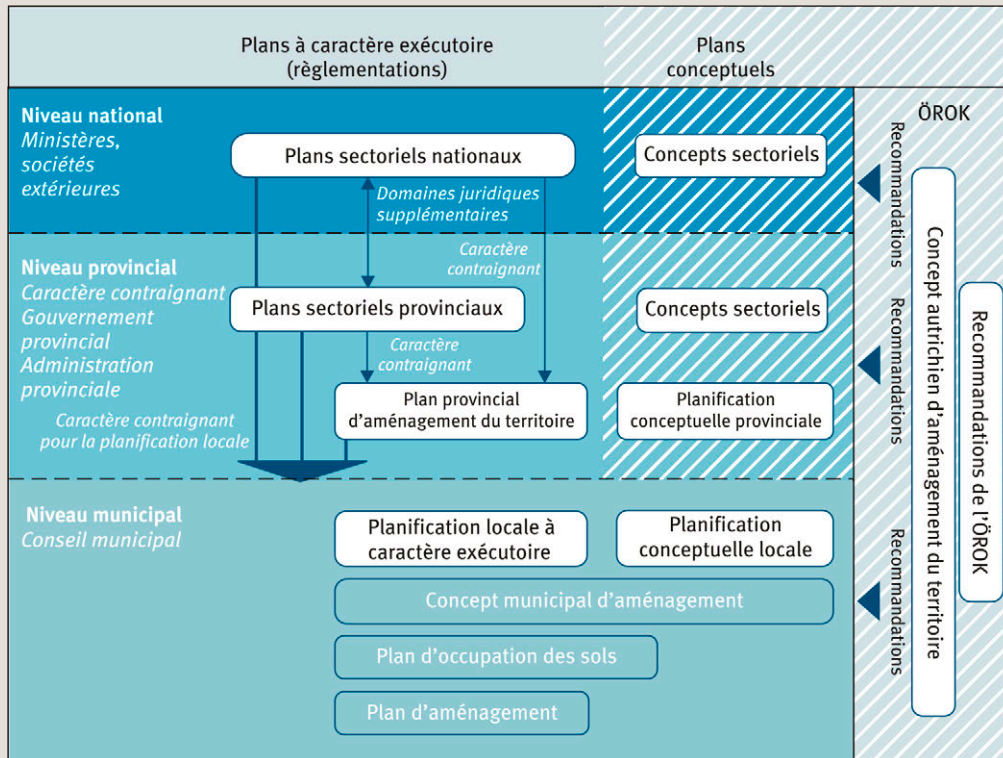
avait proposé des sites pour les corridors destinés aux grands mammifères sauvages. La protection de ces sites devait être fixée par décret dans les programmes régionaux des associations régionales d'aménagement du territoire ou dans les plans communaux d'aménagement du territoire. À cet effet, la mesure alors visée dans le LEP (LEP 2003, chapitre C1, mesure n° 2), selon laquelle « des ceintures paysagères et des ceintures vertes, ainsi que des voies vertes et des corridors naturels de petite dimension ayant une importance spatiale structurelle devaient être préservés par le Land, les associations locales d'aménagement ou les municipalités avec leurs instruments respectifs », devait être davantage précisée par l'ajout de la mention suivante : « Il convient également de tenir compte des zones de passage appropriées pour les grands mammifères le long des principales infrastructures de transport. » Une carte matérialisait exactement ce que cela signifiait.

Outre les corridors pour la faune sauvage, cette procédure d'amendement comportait encore quatre modifications sélectives du LEP 2003. Bien que ce dernier ait été achevé d'un point de vue technique à l'été 2008, ces modifications n'ont pas été soumises au gouvernement du Land pour délibération collective lors de la 14^e législature du parlement du Land de Salzbourg qui se terminait en mars 2009 (voir le rapport de développement du territoire, ROB 2010). Après les élections de 2009 et un changement de sensibilité politique, le sujet « modification du programme régional d'aménagement du territoire » n'allait dès lors plus figurer à l'ordre du jour avant les échéances électorales régionales suivantes du printemps 2013, au début de la 15^e législature du parlement du Land (2013-2018).

1. La république d'Autriche est un État fédéral organisé en neuf provinces-États ou *Lands*. Les mots *Land*, « province » et leurs qualificatifs employés dans ce texte feront systématiquement référence à la province-État fédérale de Salzbourg.

2. *University of Natural Resources and Life Sciences*, Vienna, ou BOKU (dérivé de son nom germanique, *Universität für Bodenkultur Wien*).

❶ Liens entre les instruments de planification et les différents niveaux de programmation en Autriche. Les plans d'aménagement du territoire des Land (LEP) et les programmes régionaux relèvent du niveau d'intervention des « provinces ». Le plan « de développement local », ou REK, et le plan d'occupation des sols présenté en figure ❷ relèvent ici du niveau des communes. Remarque : En Autriche, les Länder (pluriel de Land) sont des états avec leur propre gouvernement et leur propre administration. C'est ce niveau qui est désigné ici par « province ».



Mise en place de corridors verts dans le Pinzgau

Il fut cependant possible de s'assurer que les emplacements prévus pour la faune sauvage avaient été pris en compte lors des travaux préparatoires des programmes régionaux relatifs aux deux associations d'aménagement du Pinzgau et de l'Oberpinzgau³. Ces deux programmes avaient été élaborés dans le cadre d'un plan conjoint pluriannuel pour la période de 2011 à 2013 et le gouvernement du Land les avait déclarés exécutoires le 1^{er} mars 2014 (LGBL, pour *Landesgesetzblatt* ou journal officiel du Land, n^{os} 18 et 19, 2014). Ainsi que le rapportaient Gerlinde Born et Gundi Habenicht (2014), les deux associations régionales d'aménagement s'étaient fixées pour objectif de préserver certaines zones locales de tout projet d'aménagement en les classant comme « corridors verts ». Le Land de Salzbourg, les associations régionales ainsi que les groupements représentatifs de chasseurs mandatèrent conjointement une étude destinée à cartographier les habitats sur laquelle devait se fon-

der l'identification de ces corridors verts (Leitner *et al.*, 2012). Elle retint 56 corridors qui restent fonctionnels aujourd'hui, assurant de larges espaces favorables aux espèces sauvages forestières (Born et Habenicht, 2014). Parmi eux, 30 corridors régionaux et suprarégionaux furent intégrés comme zones prioritaires dans les programmes du Pinzgau (20 corridors) et de l'Oberpinzgau (10 corridors) pour garantir leur fonctionnalité écologique à long terme. Ces corridors doivent figurer dans les plans d'aménagement des municipalités. La section en figure ❷ de la carte d'aménagement du Pinzgau contient des corridors verts suprarégionaux et régionaux en plus d'autres spécifications de planification.

Concernant ces corridors, on trouve dans le programme régional la mesure à caractère contraignant suivante : « Les corridors verts de large étendue définis comme suprarégionaux doivent être préservés dans les plans d'occupation des sols comme couloirs de liaison et exempts de toute utilisation susceptible d'en empêcher

3. Dans la langue quotidienne, le district administratif de Zell am See est connu sous sa dénomination historique de Pinzgau. Cette entité se subdivise en deux associations régionales d'aménagement, qui s'appellent « *Regionalverband Oberpinzgau* » et « *Regionalverband Pinzgau* ». L'association de développement régional du Pinzgau ne couvre donc que les secteurs du Mitterpinzgau et de l'Unterpinzgau, alors que l'Oberpinzgau correspond à une association régionale de développement à lui seul. Pour cette raison, le programme établi à ce niveau régional du Pinzgau, et qui a été élaboré d'ailleurs conjointement, se trouve divisé dans sa forme officielle en deux programmes régionaux distincts. Ceux-ci et les cartes d'aménagement correspondantes sont visibles sur Internet aux adresses suivantes :

- Pinzgau : https://www.salzburg.gv.at/bauenwohnen/Documents/regionalprogramm_rv_pinzgau_programmkarte_zentralraum_unterpinzgau_internet.pdf
- Oberpinzgau : https://www.salzburg.gv.at/bauenwohnen/Documents/regionalprogramm_rv_oberpinzgau_programmkarte_internet.pdf

▶ le bon fonctionnement (classification des corridors verts de large étendue dans le plan de développement local-REK). L'emploi et le développement ou zonage des terrains constructibles à l'intérieur de ces corridors sont possibles si la perméabilité, et par conséquent la fonction suprarégionale du corridor (sa latitude de passage pour la faune), n'est pas sensiblement altérée ou si l'altération (émissions sonores et lumineuses, par exemple) peut être atténuée par des mesures compensatoires suffisantes (petits corridors verts, structures vertes, etc.)» (Plan local de l'Oberpinzgau, 2014)⁴.

L'élaboration de ce plan régional ne s'est pas déroulée sans friction pour autant et a également causé un certain emballement médiatique. Tout ceci a fini par susciter une intervention du parlement provincial et par la suite l'annulation d'un corridor dans la zone limitrophe entre les deux associations régionales de planification. Le territoire de l'Oberpinzgau, en particulier, se percevant comme sur-réglémenté dans le domaine de la protection de la nature, avait donc renoncé aux corridors verts dans la version de son avant-projet qui avait été initialement adoptée en préparation de son programme régional (Born et Habenicht, 2014). Cependant, la déclaration de synthèse des autorités d'aménagement du Land a permis à l'association régionale de développement de lancer sa propre procédure intitulée « stratégie de développement de la nature », au cours de laquelle, avec l'appui

du commissaire pour la préservation des espaces naturels, des trames vertes ont été définies et intégrées au plan régional d'aménagement⁵. L'organe des services de presse officiels du Land (*Landeskorrespondenz*) publiait le 1^{er} août 2013 un communiqué annonçant que le maire d'Oberpinzgau avait récemment approuvé l'intégration de 56 corridors verts dans les programmes régionaux du Pinzgau.⁶

Toutefois, un conseiller municipal affilié à un parti populiste commença à s'opposer farouchement au projet de classification en corridor vert d'une zone située sur la limite de territoires entre les deux associations régionales de développement. Lors d'une séance de questions parlementaires du 4 juin 2014, des députés du FPÖ (*Freiheitliche Partei Österreichs*, parti pour la liberté de l'Autriche) interrogèrent Astrid Rössler en sa qualité de gouverneure adjointe de tutelle sur quel fondement juridique s'appuyait l'application de cette classification de corridors verts pour la faune sauvage, si les propriétaires fonciers concernés disposaient de recours juridiques, si des oppositions s'étaient manifestées, et quelles étaient les restrictions auxquels les propriétaires devaient s'attendre quant à l'utilisation de ce domaine foncier⁷. Dans sa réponse, la cheffe de ce ministère tenta de détailler les nécessités techniques de la mesure et indiqua clairement qu'aucune restriction ne s'imposait envers l'exploitation agricole de ces terres⁸.

4. Cette énoncé est identique pour les corridors verts locaux.

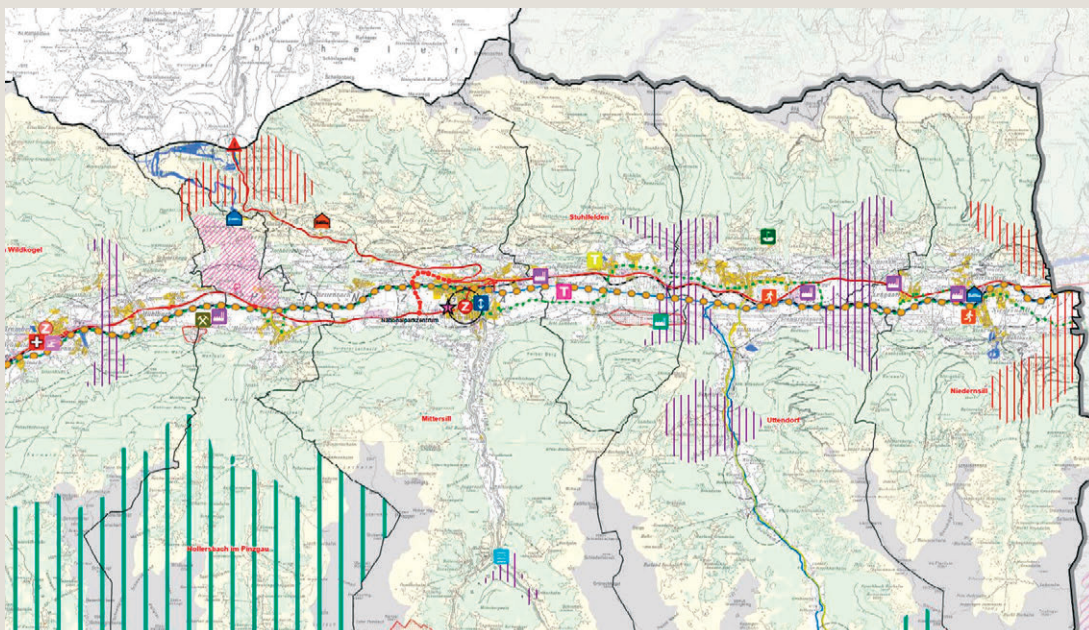
5. *Landeskorrespondenz* du 1^{er} juillet 2014 : Désignation des corridors verts pour la faune sauvage dans le Pinzgau : https://service.salzburg.gv.at/lkorj/Index?cmd=detail_ind&nachrid=53089

6. *Landeskorrespondenz* du 1^{er} juillet 2014 : Intégration des corridors verts du Pinzgau dans le programme régional : https://service.salzburg.gv.at/lkorj/Index?cmd=detail_ind&nachrid=51378

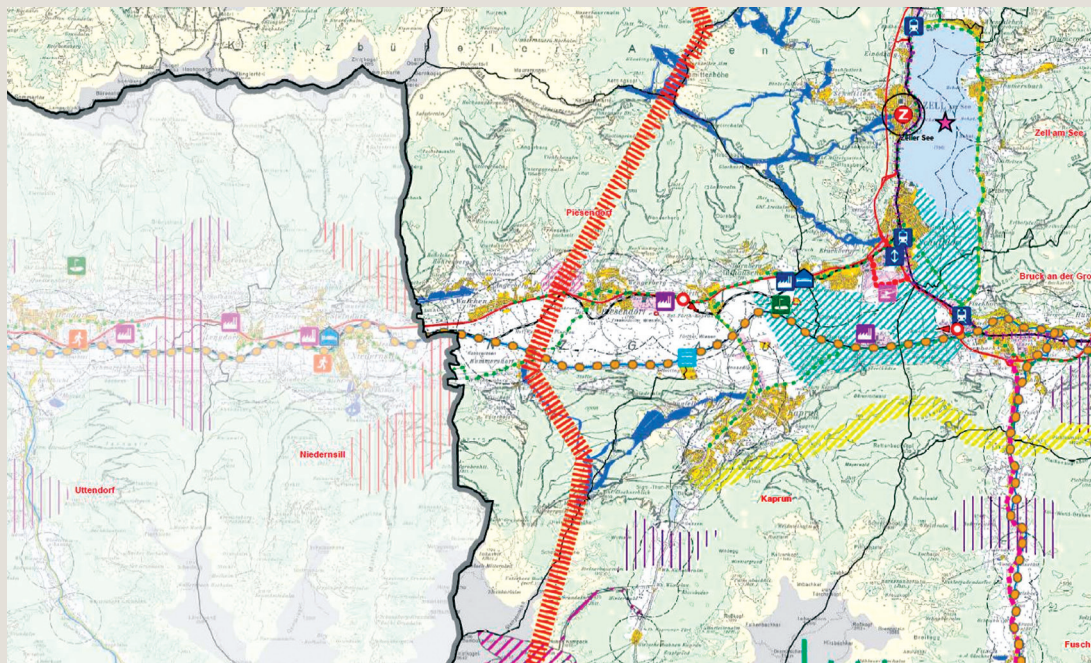
7. N° 675 des suppléments aux procès-verbaux sténographiés du parlement du Land de Salzbourg, 2^e session, 15^e législature.

8. N° 64 des suppléments aux procès-verbaux sténographiés du parlement du Land de Salzbourg, 3^e session, 15^e législature.

② Extrait de la carte d'aménagement de l'Oberpinzgau : les trames vertes suprarégionales sont matérialisées en hachures verticales rouges et celles de niveau régional en hachures verticales violettes.



⑤ Représentation du corridor vert dans le secteur des communes de Niedersill et Piesendorf. La partie correspondant au programme régional de l'Oberpinzgau – en couleurs claires sur la carte – contient le corridor (voir également figure ①) alors que ce dernier a été retiré du programme pour la région du Pinzgau.



Ces événements furent à l'origine d'articles et de reportages dans la presse régionale et entraînèrent lors de délibérations portant sur les deux programmes régionaux le retrait du corridor vert suprarégional localisé dans la zone limitrophe des bans communaux de Niedersill (association régionale de développement de l'Oberpinzgau) et de Piesendorf (association régionale de développement du Pinzgau).

En raison d'une erreur de communication sur les délibérations relatives à ces deux programmes régionaux de développement, le retrait de ce corridor vert qui avait été entériné au niveau politique n'a été reporté que sur la carte d'aménagement du Pinzgau. On se retrouvait dans la situation étrange où l'on était en présence d'un demi-corridor : autrement dit, le corridor vert ayant une emprise sur les deux municipalités ne restait en réalité défini que sur la carte de développement de l'Oberpinzgau (figure ⑤). Cette situation entraîna une procédure d'amendement en 2016 qui n'a abouti que très récemment (Arrêté du gouvernement du Land de Salzbourg du 15 avril 2019 amendant le programme régional « Oberpinzgau », LGBl, no 32, 2019).

L'exemple d'un autre corridor vert situé sur le col de Thurn dans la commune de Mittersill montre à quel point la situation peut être sensible. En 2014, la zone de

Wasenmoos et Resterhöhe avait fait l'objet d'une classification en corridor vert (figure ④). À la lisière de ce couloir, la municipalité avait classé en 2012 une large superficie de terrains en zone réservée à des infrastructures d'hébergement et des résidences secondaires. Ces plans d'occupation des sols avaient été approuvés en 2013 par le gouvernement provincial de l'époque et font l'objet aujourd'hui de rudes polémiques, car après le commencement des travaux de construction, il s'est avéré qu'il s'agissait de chalets d'un standing exceptionnel, d'un coût entre 5 et 9 millions d'euros⁹. Lors d'une séance de questions au parlement en date du 21 octobre 2019, les députés du SPÖ (*Sozialdemokratische Partei Österreichs*, parti socialdémocrate d'Autriche) ont émis des interrogations sur ce projet et soulevé l'attention du public¹⁰. Les débats qui ont suivi entre le SPÖ et le gouvernement ont débouché sur l'imposition d'un encadrement plus strict des projets de chalets.¹¹

Dans la zone limitrophe de ce corridor vert, de nombreux projets sont en préparation sur la foi de zonages préexistants dont la définition avait été entérinée dans certains cas il y a plus de dix ans. Il est à craindre que la réalisation de tous ces projets ne soit pas compatible avec l'objectif de protection du corridor vert.

9. *Salzburger Nachrichten*, édition locale en date du 4 novembre 2019, p. 1-3 : « Complexe immobilier de luxe de Mittersill : Une Porsche-E avec le chalet. Au col de Thurn, un projet immobilier touristique au superlatif commence à sortir de terre. Les promoteurs sont aux anges, les détracteurs y voient des dérives. Prix plancher des chalets de luxe : 5,5 millions d'euros. »

Source : <https://www.sn.at/salzburg/politik/luxusprojekt-in-mittersill-zum-chalet-gibt-es-den-e-porsche-gleich-dazu-78651160>
© Salzburger Nachrichten VerlagsgesmbH & Co KG 2019.

10. N° 49-ANF des suppléments aux procès-verbaux sténographiés du parlement du Land de Salzbourg, 3^e session, 16^e législature.

11. Minutes de la session parlementaire du 11 décembre 2019, pages 240-242,

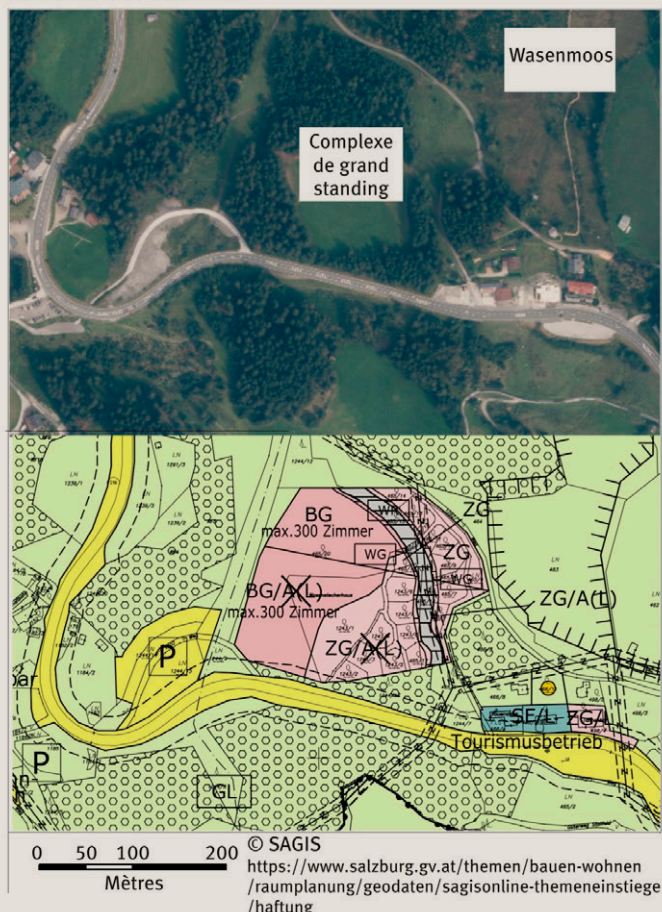
<https://www.salzburg.gv.at/00201pi/16Gesetzgebungsperiode/3Session/3s3s16gp.pdf>

► Révision et redéfinition du programme d'aménagement du territoire du Land

Comme mentionnée plus haut, l'idée d'origine n'a resurgi qu'au début de la 15^e législature du parlement du Land de Salzbourg. Dans le rapport du projet prévoyant une révision générale, alors anticipée, du PEL, il était énoncé que pour « préserver les zones de traversée destinées aux grands mammifères de la construction et de l'imperméabilisation telles que proposées dans une étude de l'Université des ressources naturelles et des sciences appliquées (...), ces périmètres de traversée doivent être définis dans les programmes régionaux et dans les plans conceptuels d'aménagement sous forme de voies vertes et de corridors verts de modestes dimensions. Les fondements nécessaires de planification et les grandes lignes de contenu à cette fin sont à définir en apportant des ajouts à la mesure no2 existante figurant au chapitre C.1 du Plan régional de développement (LEP). » (Rapport du projet, 2013).

④ Extrait du plan d'occupation des sols de la commune de Mittersill dans le secteur du col de Thurn dans la partie inférieure du cliché. On peut remarquer en rose la classification des terrains réservés à l'installation du complexe touristique haut de gamme en zone à bâtir destinée à des résidences secondaires et à une infrastructure d'hébergement d'un maximum de 300 chambres. La photographie aérienne localise l'emplacement du futur complexe de grand standing. Dans la partie droite, on distingue clairement le précieux marais de Wasenmoos (un site préservé inscrit sur la liste Ramsar) à l'arrière des constructions existantes (un apart-hôtel et quelques maisons individuelles).

Col de Thurn et Wasenmoos



Faute d'analyse structurelle, ce qui occasionna des critiques de la part d'acteurs de l'aménagement, le ministère de l'Aménagement du territoire de l'époque se trouva chargé en 2014 de la préparation d'une analyse structurelle complète et de renouveler la procédure d'engagement après son achèvement. La réitération de la première procédure d'auditions fut lancée en avril 2016. Le traitement des nombreux commentaires dura jusqu'à l'automne de la même année, et la préparation d'un premier projet pour délibération conforme à la loi d'aménagement du territoire désormais largement amendée nécessita une période de deux ans. Ce ne fut donc qu'au moment de la 15^e législature que la proposition du groupe de travail sur le LEP a pu être transmise au membre compétent du gouvernement.

Dans cette proposition, qui a été qualifiée comme offrant les « fondations d'un nouveau programme d'aménagement territorial, conformément à la modification de 2017 de la loi sur l'aménagement du territoire (ROG) », une nouvelle mesure a été formulée dans la nouvelle version du LEP, dénommée *LEP Neu*, qui stipulait que les corridors écologiques (figure 5) soient délimités dans l'espace conformément à « l'étude cartographique des habitats » (disponible en ligne sur www.lebensraumvernetzung.at) dans le cadre de l'aménagement régional et local du territoire (ASL, 2018). Cette proposition n'était pas la version définitive pour autant, un certain nombre d'acteurs devant la formuler dans le cadre d'une procédure participative élargie. Celle-ci n'eut cependant pas lieu en raison de changements au ministère après les élections du Land en 2018.

Sur la base de ces travaux préliminaires, une nouvelle proposition est en cours d'élaboration pour le compte du membre du gouvernement compétent depuis juin 2018. En l'occurrence, la tendance est de faire figurer dans les objectifs d'aménagement des espaces ouverts au moins un objectif contraignant pour préserver des corridors écologiques et des réseaux de biotopes entre les périmètres d'habitats essentiels. Les discussions actuelles portent en partie sur la manière dont cet objectif sera prescrit. D'un point de vue technique, il serait possible et même souhaitable d'imposer une spécification directe dans le programme d'aménagement territorial du Land et, dans ce cas, de limiter la souveraineté des communes en matière d'aménagement pour des raisons supralocales. Bien que l'étude de cartographie de l'habitat (figure 5) fournisse une base technique suffisante, la volonté politique requise doit d'abord être forgée par des discussions entre l'État (Land), les associations d'aménagement du territoire et les communes. ■

L'auteur

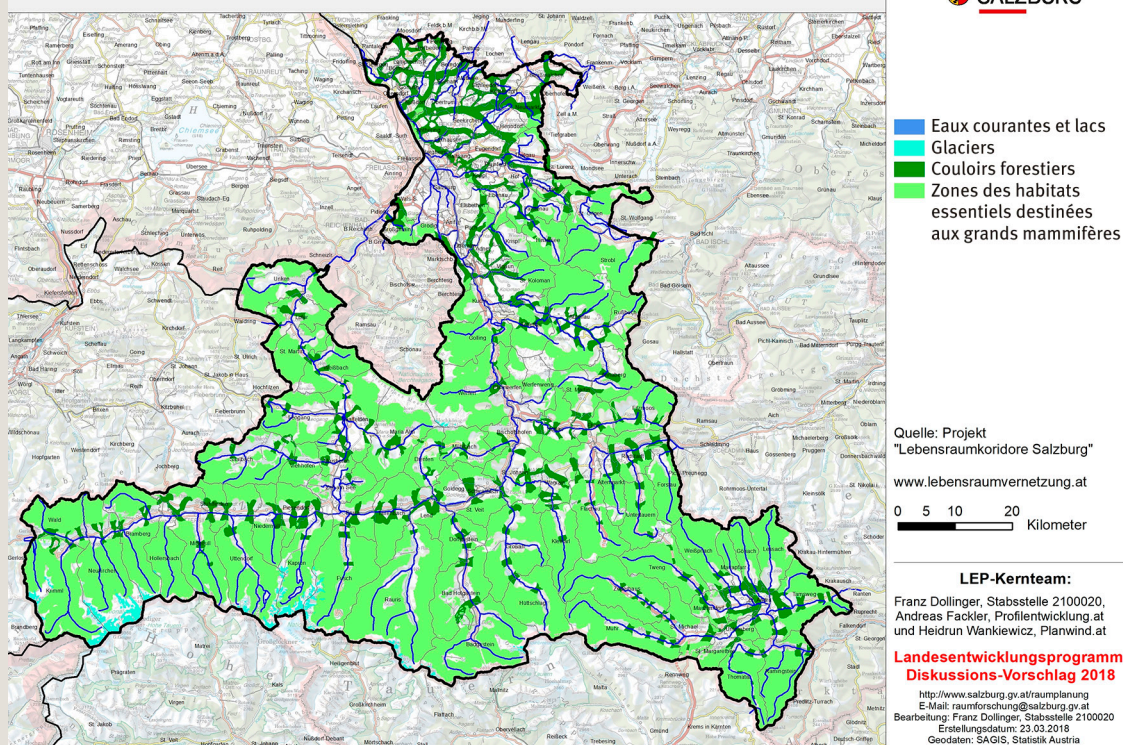
Franz DOLLINGER

Office du gouvernement du Land de Salzbourg,
Département de l'aménagement du territoire et du vivant,
Billrothstraße 13, 5020 Salzburg, Autriche.

✉ franz.dollinger@hotmail.com

- 5 Carte des zones d'habitats essentiels (et des corridors biologiques) réservées aux grands mammifères dans le Land de Salzbourg. Les eaux courantes et les lacs sont représentés en bleu, les glaciers en bleu clair, les corridors biologiques en vert foncé et les zones des habitats essentiels pour les grands mammifères en vert clair.

Karte 6: Kernlebensräume und Lebensraumkorridore für Großsäugetiere



EN SAVOIR PLUS...

- ARMING, C., HANNES A., BRAMESHUBER, S. et al., 2016, Analyse des bestehenden Natura-2000-Netzwerkes im Bundesland Salzburg, Österreich, Salzburg: Netzwerk:natur Salzburg, 161 S.
- ASL, 2016, Amt der Salzburger Landesregierung, Hrsg., 2016, Salzburger Raumordnungsbericht 2011-2014, 7, Bericht über den Stand der Raumordnung im Land Salzburg, Überarbeitete und ergänzte Auflage, Salzburg, 438 S.
- ASL, 2018, Amt der Salzburger Landesregierung, Hrsg., 2018, Bausteine für ein neues Landesentwicklungsprogramm (gemäß ROG-Novelle 2017), Ein Lebensraum mit Zukunft, Vorschlag des LEP-Kernteams vom 28. Mai 2018, Salzburg: unveröff. Bericht, 456 S.
- BORN, G., HABENICHT, G., 2014, Grüncorridore im Regionalprogramm Pinzgau und Oberpinzgau, in: Raumplanung aktuell, Die Zeitschrift für die Salzburger Raumentwicklung, S. 65-66
- GRUBER, M., KANONIER, A., POHN-WEIDINGER, S., SCHINDELEGG, A., 2018, Spatial Planning in Austria with References to Spatial Development and Regional Policy, Wien: (= ÖROK-Schriftenreihe, n° 202), 165 S.
- KÖHLER, C., GRILLMAYER, R., VÖLK, F., 2005, Habitatvernetzung in Österreich, Expertenbasierte GIS-Modellierung von Mobilitäts-Widerstandswerten für waldbevorzugende, wildlebende Großsäuger, Institut für Vermessung, Fernerkundung und Landinformation, Universität für Bodenkultur, Wien.
- LEITNER, H., ENGELBERGER, I., SIGNER, J., 2012, Lebensraumvernetzung Pinzgau. Studie im Auftrag der Salzburger Landesregierung, Salzburger Jägerschaft und Regionalplanung Pinzgau, Klagenfurt, 30 S.
- LEITNER, H., GRILLMAYER, R., LEISSING, D. et al., 2016, Lebensraumvernetzung Österreich, Grundlagen – Aktionsfelder – Zusammenarbeit, Wien: (= Umweltbundesamt), 90 S.
- LEP, 2003, Salzburger Landesentwicklungsprogramm, Gesamtüberarbeitung 2003, Salzburg (= Entwicklungsprogramme und Konzepte, H. 3), 258 S.
- REGIONALPROGRAMM OBERPINZGAU, 2013, Regionalprogramm RV Oberpinzgau, Ziele, Maßnahmen und Empfehlung. Endbericht, Beschlussfassung Stand: 12.07.2013, verbindlich erklärt durch Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 21. Februar 2014, LGBl, n° 19/2014,
https://www.salzburg.gv.at/bauenwohnen/Documents/20130712_repro_rvoberpinzgau_zielema_nempf_endbericht_siegel.pdf
- VORHABENSBERICHT, 2013, Landesentwicklungsprogramm, Gesamtüberarbeitung, Vorhabensbericht, Salzburg: unveröff. Bericht, 20 Seiten.