la protection des zones humides

la Camargue

par Alain Tamisier
Centre d'Ecologie fonctionnelle et évolutive, CNRS, Montpellier
Le Sambuc, 13200 Arles.

1. Constat

Au cours des cinquante dernières années, la Camargue a perdu près de 35 000 ha de zones humides, sur un total initial de 82 000 ha, soit une perte de 42,7%. Cette diminution quantitative s'est faite essentiellement au cours des années 50 et 60 (taux de perte annuel : 1,5%), elle est actuellement sensiblement plus faible, mais non nulle - de l'ordre de 0,5% pour les 20 dernières années (Tamisier, 1990 ; ARPE-PACA, 1992).

Sur le plan qualitatif, la dégradation des milieux humides est importante et plus forte aujourd'hui qu'au cours des décennies précédentes. Elle est étroitement liée au type d'utilisation qui est fait de ces milieux (chasse, tourisme, et, dans une moindre mesure, conservation) et qui induit des aménagements hydrauliques de plus en plus lourds : construction de digues et canaux, pompages pour mise en eau (douce) et drainage. L'indépendance ainsi acquise par le gestionnaire vis-à-vis des conditions climatiques et édaphiques du milieu lui permet d'orienter le fonctionnement de cet espace au profit quasi exclusif des canards dans les chasses, et des oiseaux en général ailleurs. On peut parler de gestion productiviste standardisée. Ces milieux conservent le qualificatif de milieu humide, mais pour la plupart d'entre eux, leur valeur biologique est considérablement réduite du fait du morcellement foncier et de la banalisation créée : la Camargue, zone humide de type méditerranéen, riche par l'étendue et la diversité de ses systèmes (doux, saumâtre, salé) et par l'imprévisible variabilité de chacun d'eux (sec, humide, inondé), tend à devenir semblable à un ensemble uniforme et compartimenté de petits marais doux permanents, de type continental (Tamisier et Grillas, sous presse).

S'il est difficile de sommer des informations quantitatives et qualitatives, il est néanmoins facile de comprendre que la dégradation globale des zones humides de Camargue excède largement la seule évaluation quantitative qui en est faite. Et le ralentissement observé dans les pertes quantitatives est largement « compensé » par l'accélération récente des dégradations qualitatives.

Cet article est également paru dans le Courrier de la Nature de janvier-février 1994

2. Analyse : statut des milieux concernés

Tous les milieux humides qui ont disparu au cours des cinquante dernières années étaient du domaine privé.

Ceux qui font l'objet d'une gestion hydraulique sont d'une part, les espaces privés et communaux et, d'autre part, une partie des espaces publics (réserve nationale de Camargue : environ 8% de sa surface ; réserves départementales : environ 25% de leur surface ; Conservatoire du littoral : environ 50%- de sa surface). Le seul espace privé où la gestion hydraulique n'est que partielle est la Fondation de la Tour du Valat où elle affecte environ 40% de sa surface. Il va sans dire qu'il existe un fort gradient dans les modalités de cette gestion : intensive dans les chasses et les espaces affectés au tourisme de masse, beaucoup plus nuancée dans la plupart des espaces en réserve. Les effets biologiques suivent le même gradient. Il convient d'ajouter également que ce n'est pas le principe de la gestion hydraulique qui est en cause, mais l'intensité et le caractère systématique et uniforme de son application qui conduisent à l'appauvrissement biologique mentionné.

Inversement, les seuls milieux humides qui ne subissent pas de gestion hydraulique appartiennent au domaine public (réserve nationale, réserve départementale et Conservatoire du littoral) et à une fondation privée (Tour du Valat).

En bref :

1) Les milieux qui ont disparu et qui subissent un appauvrissement qualitatif majeur par suite de gestion hydraulique ont en commun d'être privés. Leurs propriétaires en tirent un avantage économique, soit en les transformant (agriculture, sel, etc.), ce qui induit les pertes quantitatives, soit en les conservant et en les exploitant par le biais des locations de chasse ou du tourisme, ce qui induit des pertes qualitatives. Ils sont directement soumis aux lois du marché.

2) Les milieux humides qui n'ont pas régressé en surface, et sur lesquels les dégradations qualitatives sont les moindres, appartiennent au domaine public (Etat, département et Conservatoire du littoral) ou privé (fondation de la Tour du Valat). Ils bénéficient tous d'un statut de protection rigoureux et clairement défini. Ils sont en dehors des circuits économiques et ne sont donc pas soumis aux lois du marché. C'est uniquement sur ces espaces, ou sur une partie d'entre eux, que l'on retrouve aujourd'hui encore les caractéristiques majeures du milieu camarguais telles que définies ci-dessus : étendue, diversité, imprévisibilité, variabilité.

Ainsi l'analyse des faits observés en Camargue au cours du dernier demi-siècle met en exergue une antinomie forte entre protection et rentabilité économique. L'argumentaire fonctionne dans les deux sens. Les milieux protégés ne sont pas soumis aux lois du marché, et les milieux soumis aux lois du marché ne résistent pas aux contraintes de la protection. On peut ajouter que les milieux protégés ont été affectés, implicitement ou non, d'une valeur de patrimoine. Et c'est à ce titre qu'ils ont été soustraits des courants économiques, de la même façon que l'ont été, progressivement depuis le début du siècle, les éléments du patrimoine architectural ou culturel : la valeur patrimoniale attribuée aux milieux naturels apparaît dans toute sa signification.

Inversement, les solutions dites de compromis, destinées à satisfaire à la fois les exigences de l'économie et celles de la protection, n'ont pas donné les résultats escomptés.

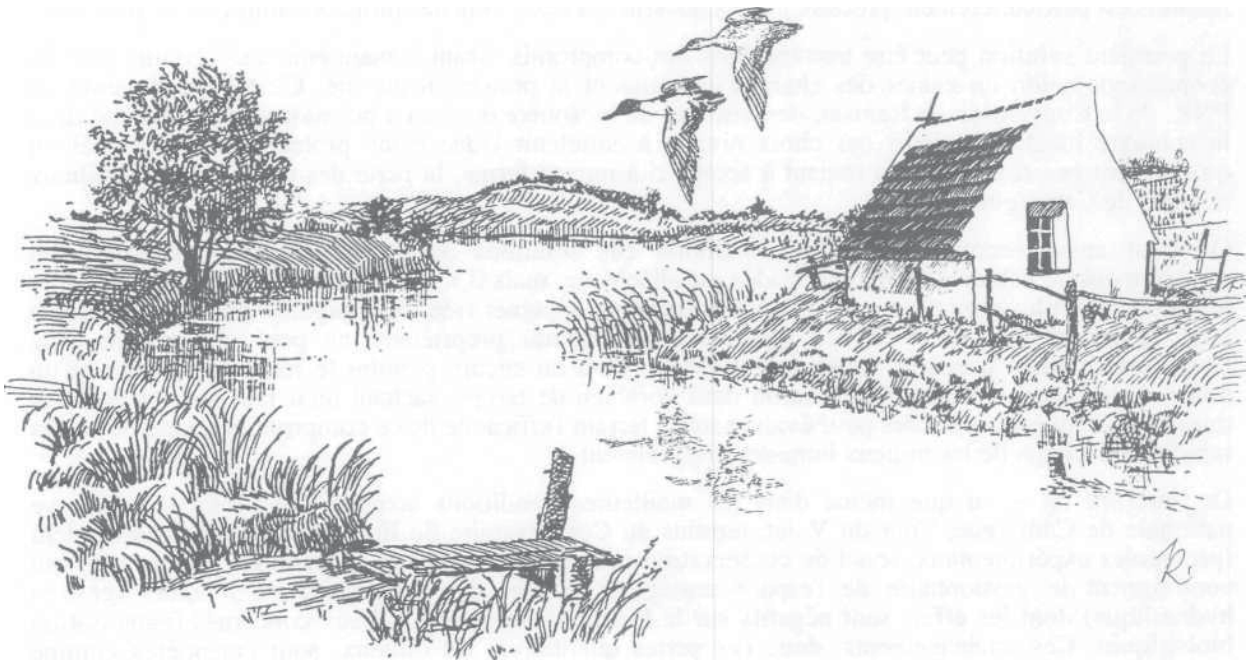
1) Le parc naturel régional (PNR) de Camargue, créé dans ce souci de compromis il y a vingt ans, a enregistré de 1976 à 1984 une perte annuelle de milieux naturels supérieure à celle mesurée pour la même période dans les milieux naturels du département du Gard (0,29 contre 0,27%). L'écart est faible, mais on attendait une différence beaucoup plus forte dans l'autre sens. Et, surtout, quand on retire les espaces couverts par la réserve nationale de Camargue (RNC), dont le statut de protection est antérieur à celui du PNR et dont il est totalement indépendant, on obtient pour cette même période un taux de perte annuel de 0,42% (Tamisier et Guillot, en prép.). Cela signifie que les espaces qui n'ont pour protection que celle donnée par leur appartenance au PNR régressent *a priori* autant que ceux qui ne bénéficient d'aucune protection. Le fait qu'ils aient régressé beaucoup plus à l'intérieur du PNR que dans la partie gardoise de la Camargue (0,42 contre 0,27%) doit être attribué à d'autres paramètres. Enfin les données calculées à la demande du PNR à l'occasion de son 20e anniversaire pour la période 1970-1990 (ARPE-PACA, 1992) donnent un taux annuel de perte de 0,44% pour l'ensemble du PNR,

et de 0,51% pour les espaces situés dans le PNR à l'exclusion de la RNC. Ces résultats les plus récents démontrent que le processus de dégradation des milieux camarguais demeure d'actualité à l'intérieur du parc naturel régional.

2) L'inscription de la Camargue sur la liste des zones humides de la Convention de Ramsar n'apparaît pas plus efficace. Les zones couvertes par ce type de protection sont en effet celles du territoire du PNR dont on vient de voir le taux de perte. S'il n'est pas possible de dissocier les effets séparés de chacun de ces deux statuts de protection, on peut considérer en revanche qu'aucun des deux n'est efficace puisque la somme des deux a donné les résultats mentionnés.

3) Le bénéfice du statut de réserve de biosphère (MAB, UNESCO) ne peut pas être dissocié de celui de la RNC puisque les surfaces concernées sont, pour le moment, rigoureusement les mêmes. Dans le contexte camarguais, on croit pouvoir dire que ce n'est pas le label *réserve de biosphère*, au demeurant totalement inconnu en Camargue, qui a apporté la protection du site, mais le statut propre de la RNC et les modalités de sa gestion par la Société nationale de protection de la nature (SNPN).

Que retenir alors de ces mesures de compromis entre protection et développement (PNR, réserve de biosphère, Convention de Ramsar) dans un contexte comme celui de la Camargue ?
- elles ne peuvent pas assurer la protection physique (quantitative et qualitative) des milieux ;
- elles permettent d'attirer l'attention des pouvoirs publics et de l'opinion publique sur l'importance écologique d'un espace et peuvent ainsi servir de support à des actions concrètes de protection qu'il serait plus difficile de faire accepter autrement. Mais elles peuvent aussi, à l'inverse, avoir une fonction dissuasive : pourquoi protéger plus puisque c'est déjà protégé, ou considéré comme tel ? Ce type de raisonnement a sensiblement freiné les actions du Conservatoire du littoral en Camargue pendant plusieurs années ;
- elles ont en tout cas servi les intérêts des acteurs locaux qui, en laissant entendre que la protection de la nature en Camargue reposait sur la défense de ses activités économiques, ont su obtenir des aides financières pour ces activités économiques (notamment agricoles) au nom des labels de protection.



3. Bilan

Bien que la Camargue soit probablement la zone humide, voire le site naturel, le mieux protégé de France, la diminution quantitative de ses milieux naturels est encore de l'ordre de 0,5% par an pour les vingt dernières années, et la valeur biologique des espaces naturels qui subsistent est de plus en plus faible à cause des aménagements qu'ils subissent.

Les mesures de protection dont bénéficie la Camargue dans son ensemble apparaissent aujourd'hui inadaptées et ne peuvent résister aux forces de dégradation qui l'atteignent. Les seuls espaces (publics ou privés) qui ont pu résister sont ceux qui, ayant été affectés d'une valeur patrimoniale, ont été mis à l'abri des notions de rentabilité économique. Ils couvrent 19 000 ha, soit 33% des milieux naturels de la région, 13% de l'ensemble de la Camargue. On notera que le seul espace privé répondant positivement à ces critères est une fondation dont les capitaux sont d'origine industrielle.

Sur ces 19 000 ha véritablement protégés, près de 3 000 font néanmoins l'objet de modifications foncières (pour répondre à des fonctions de type éducatif ou de conservation spécifiquement ciblées) qui altèrent partiellement leur valeur biologique.

4. Prospective

L'avenir des milieux naturels de Camargue repose sur la façon dont évolueront les deux composantes majeures qui sous-tendent leur existence : l'importance des pressions économiques qu'ils subissent et le type de protection qui leur est donné.

Compte tenu de l'intérêt croissant accordé à la nature et aux milieux humides, notamment en Camargue, et à plus forte raison s'ils deviennent plus rares, il paraît raisonnable de penser que ces milieux seront de plus en plus convoités. Cela revient à dire que leur valeur commerciale augmentera, qu'ils seront de moins en moins transformés en terrains agricoles ou industriels (car ceux-là rapportent relativement moins), et qu'ils seront l'objet de pressions croissantes pour une exploitation lucrative (aujourd'hui chasse et tourisme, demain les mêmes activités ou d'autres peut-être plus lucratives, peu importe, le problème de fond demeure). Le propriétaire de ces espaces, soumis aux lois du marché, aura encore plus de raisons qu'aujourd'hui d'entrer dans ce système d'exploitation économique dont on a vu les effets délétères sur les milieux. Dans ce contexte, il faut admettre que le devenir des milieux naturels est particulièrement précaire : cela concerne les deux tiers des milieux naturels de Camargue.

La première solution peut être trouvée dans des compromis visant à maintenir une certaine activité économique selon un cahier des charges garantissant la protection du site. C'est l'esprit même du PNR, de la Convention de Ramsar, des réserves de biosphère dont on a pu mesurer l'inefficacité dans le contexte local. Conserver ces choix revient à entretenir l'idée d'une protection tout en sachant qu'elle n'est pas réalisée. Cela revient à accepter, à moyen terme, la perte des deux tiers des milieux naturels de Camargue.

On peut aussi, seconde possibilité, améliorer ces solutions de compromis dans le sens d'un resserrement du cahier des charges. L'idée est alléchante, mais il n'a pas été possible d'avancer sur ce terrain depuis plusieurs décennies à cause du manque à gagner (réel ou imaginé) que cela représente pour le propriétaire privé. Et ce type de résistance du propriétaire ne peut que croître avec l'augmentation des pressions indiquées ci-dessus. Peut-on encore prendre le risque d'attendre qu'un bon compromis soit trouvé (et ce serait dans combien de temps, sachant qu'il faut ajouter un délai minimum de plusieurs années pour évaluer sur le terrain l'efficacité de ce compromis) quand on sait la rapidité avec laquelle les milieux humides disparaissent ?

De surcroît, on a vu que même dans les meilleures conditions actuelles de protection (réserve nationale de Camargue, Tour du Valat, terrains du Conservatoire du littoral), des pressions existent (protocoles expérimentaux, souci de conservation pour certaines espèces, accueil du public, etc.) qui contraignent le gestionnaire de l'espace protégé à réaliser des aménagements fonciers (gestion hydraulique) dont les effets sont négatifs sur le fonctionnement des milieux concernés (banalisation biologique). Ces aménagements, donc ces pertes qualitatives de milieux, sont considérés comme

indispensables dans une politique d'information, de formation du public et de recherche. Il n'est pas question d'en remettre en cause le principe. Mais ils stigmatisent la difficulté de trouver un état d'équilibre satisfaisant entre les différentes composantes, parfois contradictoires, de la protection de la nature alors que le cadre de protection est le plus favorable. Et à cet égard, il n'est pas surprenant d'observer que les terrains du Conservatoire du littoral sont ceux où les aménagements, et par conséquent les risques d'appauvrissement qualitatif, sont les plus importants : leur gestion est confiée à des institutions territoriales qui, d'une certaine façon, attendent des retombées médiatiques de leurs investissements. Combien plus difficile encore serait la recherche d'un compromis favorable si une composante économique devait être clairement affichée !

On ajoutera enfin que tout compromis établi pour assurer un certain équilibre entre environnement et développement signifie un certain niveau de perte de part et d'autre, c'est-à-dire une économie un peu moins florissante et une nature un peu réduite. Est-ce encore raisonnable de mettre en place des outils juridiques de protection qui incluent sciemment une perte de nature, sachant que cette perte ne peut que s'ajouter aux précédentes et qu'elle sera suivie par d'autres pertes à ajouter aux premières ? Le cumul des pertes conduit à zéro.

La troisième solution est plus radicale : elle consiste à soustraire des lois du marché les zones humides que l'on veut protéger. Elle repose sur une notion de patrimoine attribuée aux zones humides. Le support juridique de cette attribution est déjà fourni avec le premier alinéa de l'article 1 de la loi sur l'eau (3 janvier 1992) qui stipule que « *L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation* [...] ». L'article 2 prévoit les conditions d'exploitation de cette ressource, notamment désignée sous le vocable « zones humides ». Nous sommes bien dans le champ d'application de cette loi.

Cette solution comprend 3 composantes majeures, les 2 premières relevant du modèle conceptuel, la dernière traitant des conditions pratiques de réalisation.

1) La notion de patrimoine naturel

Les zones humides acquièrent une valeur universelle. Elles font partie d'un patrimoine naturel qui ne se monnaie pas, qui n'entre pas dans les circuits à court terme de l'économie. Le parallèle mérite d'être fait avec le patrimoine architectural ou culturel qui n'est entré dans une phase de réelle protection qu'à partir du moment où l'on n'a pas cherché à le rentabiliser à court terme. Le coût de l'entretien du Louvre n'est-il pas beaucoup plus élevé que le montant des recettes tirées des visiteurs ? Ce choix a été fait pour sauver les racines de notre civilisation. Pour ce qui concerne les zones humides et la nature en général, c'est probablement de survie biologique de l'humanité qu'il s'agit. L'enjeu est de plus grande envergure. Il est temps de trouver la réponse, et nous n'avons sans doute plus le temps de nous tromper dans nos choix.

2) La notion de partage des ressources.

Corollaire de la valeur patrimoniale, le partage de la ressource entre tous s'applique aux zones humides. Le cahier des charges doit prévoir une ouverture au public dans la limite définie par le fonctionnement optimal de l'écosystème concerné. On a vu plus haut la difficulté de la tâche, dans la mesure *où public = aménagement = appauvrissement biologique*, mais c'est un objectif à atteindre. Et l'expérience des pays anglo-saxons en la matière doit nous aider à croire que c'est réaliste. Le parallèle avec l'accès du public au patrimoine architectural peut être repris de nouveau : il met en évidence qu'avec les mêmes limites (risque de dégradation), l'objectif peut être atteint. Cette ouverture au public, impossible dans le cas classique de la propriété privée, devient ici la règle qui assure sur le long terme la prise de conscience, par le plus grand nombre, de la beauté de la nature. Et apporte aux pouvoirs publics le soutien nécessaire à leur politique de protection.

3) Propriété foncière et gestion

Faut-il que le collectif (Etat, région, département, voire Union européenne ou des organisations non gouvernementales) prenne à sa charge la propriété foncière de toutes les zones humides pour les sortir des circuits économiques ? Ou bien peut-on concilier cette valeur patrimoniale avec le statut privé des zones humides ? A quel niveau et jusqu'où peut-on faire intervenir le mécénat industriel dans cette démarche ?

II n'y a certainement pas une réponse unique. C'est plutôt une diversité de réponses qui pourrait apparaître comme un gage de sûreté, car devant le constat d'échec des politiques antérieures de protection des zones humides, nous en sommes encore (curieusement) au stade de la recherche d'une solution capable de relever ce défi. Il faut donc préparer une diversité de réponses qui prenne en compte avec autant d'attention les conditions de la propriété foncière que celles de la gestion des milieux. L'objectif est de mettre en place des outils qui garantissent sur le long terme le maintien physique des milieux humides et leur fonctionnement biologique optimal. Et les questions posées sont nombreuses, par exemple :

- Le collectif doit-il privilégier l'acquisition de certains sites, et lesquels, les autres demeurant dans le secteur privé ?
- Faut-il décider d'un pourcentage des zones humides qui serait affecté au collectif ? A l'intérieur de quelles fourchettes ?
- Faut-il privilégier les institutions locales ou nationales, voire supranationales ?
- Faut-il faire appel à candidature auprès des ONG ?
- Quels types de contrat de location peuvent être passés avec le privé, et par quelle structure (ministère de l'Environnement, Commission de l'Union européenne, ONG, groupes industriels...) ?
- Quels avantages y aurait-il à utiliser le partenariat entre le ministère de l'Environnement et un industriel (valorisation médiatique de l'industriel par sa relation avec le ministère de l'Environnement, protection du site et respect du cahier des charges assurés par le ministère) ?
- Qu'apporterait le partenariat ONG/association de protection de la nature et ministère de l'Environnement ?

Dans tous les cas de figure, on retiendra la nécessité de prévoir une gestion des milieux qui garantisse leur fonctionnement biologique optimal, c'est-à-dire qui prenne en compte l'indispensable maintien de la diversité propre du système.

Les limites du modèle Camargue

II est trop évident que la situation camarguaise n'est pas universelle, pas plus que les schémas proposés pour assurer la protection de ses zones humides. Mais quelles sont les autres zones humides de France auxquelles ces schémas de protection sont applicables ? Cela revient à chercher les caractéristiques majeures de la Camargue en termes géopolitiques et économiques : implantée sur la façade méditerranéenne, de grande notoriété, elle fait l'objet d'une demande sociale particulièrement forte et elle est le siège de courants économiques importants. Ce point semble déterminant, même s'il est interactif avec les trois autres. (Les questions sont probablement d'une autre nature dans les sites où il n'y a pas d'enjeux financiers majeurs.)

Dans une typologie des zones humides destinée à regrouper les sites devant ou pouvant bénéficier des mêmes politiques de protection, il serait donc probablement judicieux d'associer à la Camargue toutes les autres zones humides du rivage méditerranéen et sans doute la majorité de celles du rivage atlantique et de la Manche, mais aussi les zones continentales comme la Brenne, Brière, Sologne, Forez, les étangs de Lorraine, etc. Le cas de la Dombes est distinct à cause de la forte activité de pêche et d'agriculture pratiquée en alternance triennale sur les zones humides elles-mêmes. Le fait de regrouper ces sites dans une même typologie ne signifie évidemment pas envisager de leur affecter le même type de gestion (qui doit être définie par les critères biologiques et écologiques de chaque site), mais envisager d'assurer leur protection par un schéma général identique, dominé par la notion de patrimoine naturel soustrait des lois du marché et ouvert au public pour une politique de formation dans les limites qu'autorise le fonctionnement optimal du milieu •

Références bibliographiques

ARPE-PACA, 1992. Le Parc naturel régional de Camargue. Occupation du sol en 1991 et évolution depuis 1970 Hemisud, Le Revest.

TAMISIER A. 1990 Camargue, milieux et paysages. Evolution de 1942 à 1984. ARCANE, Arles.

TAMISIER A., GRILLAS P., 1994. A review of habitat changes in the Camargue. An assessment of the effects of the loss of biological diversity on the wintering waterfowl community. *Biological Conservaion.* (sous presse)