

# REVENDIQUER POUR LA NATURE

green  alps



RECOMMANDATIONS POLITIQUES  
POUR L'ESPACE ALPIN



## Mentions légales

**Editeur :** projet greenAlps

**Responsabilité rédactionnelle :** ALPARC, CIPRA International, FIWI

**Auteurs :** <sup>1</sup>Marianne Badura, <sup>2</sup>Hanno Gerritsmann, <sup>3</sup>Yann Kohler, <sup>3</sup>Guido Plassmann, <sup>2</sup>Karin Svadlenak-Gomez, <sup>4</sup>Aurelia Ullrich-Schneider, <sup>2</sup>Chris Walzer, <sup>4</sup>Barbara Wülser

**Traduction :** Marie Billet

**Mise en page :** Studio Havana, Briançon/F

**Impression :** Kling Druck, Kressbronn/D. Impression sur papier FSC mixte, respectueuse des ressources

**Photos :** CIPRA

**Partenaires du projet :** <sup>3</sup>Réseau Alpin des Espaces Protégés (ALPARC), partenaire chef de file; Parc national de Berchtesgaden; Académie européenne de Bozen/Bolzano (EURAC); <sup>4</sup>Commission Internationale pour la Protection des Alpes (CIPRA); Parc naturel Prealpi Giulie; Parc national Kalkalpen; <sup>2</sup>Institut de recherche en écologie de la faune sauvage (FIWI), université vétérinaire de Vienne; Tourisme Bohinj;

**Gestion du projet :** <sup>1</sup>blue! advancing european projects

**Cette publication est également disponible en allemand, anglais, italien et slovène.**

**Novembre 2014**

**Contact :** [info@alparc.org](mailto:info@alparc.org) (pour des exemplaires imprimés), [www.greenalps-project.eu](http://www.greenalps-project.eu)

**ISBN** 979-10-94590-06-5 (version imprimée)

**ISBN** 979-10-94590-07-2 (version numérique en ligne)

## Partenaires du projet



Ces recommandations politiques

- sont liées aux politiques et stratégies européennes,
- s'adressent à des décideurs issus de différents secteurs, et
- contribuent au dialogue politique régional et national.

Les recommandations politiques formulées dans le présent document mettent en relief les lacunes à combler et identifient les besoins à satisfaire pour mettre en œuvre avec succès des mesures de protection de la nature. Elles soulignent également l'impact crucial du contexte institutionnel et politique sur la conservation de la nature.

Ces recommandations s'adressent à tous les décideurs et acteurs dans tous les secteurs, du niveau local au niveau européen. Nos propositions visent à fournir des pistes pour surmonter les difficultés qui empêchent actuellement une mise en œuvre efficace des politiques existantes.

## 1 Développer une vision du paysage intégrée et transsectorielle pour les Alpes

Les paysages alpins sont d'une grande diversité. Ils regroupent une multitude d'écosystèmes et fournissent un habitat à de nombreuses espèces. Or, les zones anthropisées et les activités humaines fragmentent de

plus en plus les paysages alpins, en particulier dans les vallées et en moyenne montagne. Ce morcellement du paysage contribue à la disparition des habitats naturels et entraîne une perte de connectivité entre les habitats. Nous assistons ainsi à une dégradation progressive des écosystèmes et à un déclin de la biodiversité et des fonctions écologiques du paysage. La connectivité écologique joue un rôle essentiel dans la préservation de fonctions écosystémiques nécessaires au bien-être humain. Une planification intégrée à l'échelle du paysage est essentielle à l'échelon local, régional et national. La conservation de la biodiversité et la protection ou l'amélioration de la connectivité écologique doivent être des thèmes prioritaires dans les processus de planification. L'évaluation de la biodiversité, la connectivité et les services écosystémiques devraient avoir la même priorité dans la planification régionale que la croissance économique. De nombreuses actions ponctuelles existent déjà au niveau régional et territorial, mais il n'existe pas partout une vision directrice pour l'aménagement stratégique du territoire dans les Alpes.

**greenAlps** recommande que les décideurs politiques des pays de l'Espace Alpin s'engagent dans un processus de développement conjoint d'une vision du paysage directrice, intégrée et transsectorielle pour les Alpes. Cette vision devra s'appuyer sur les politiques et stratégies existantes en matière de biodiversité à l'échelle européenne, mais aussi à l'échelle nationale et régionale, et être complétée par des plans d'action concrets qui guideront la mise en œuvre sur le terrain.

1

*Une vision du paysage intégrée et transsectorielle pour les Alpes doit être développée, discutée et approuvée par les responsables politiques et les gouvernements compétents.*

## 2 Passer d'une logique de compensation des dommages environnementaux à un système d'évaluation et de rétribution des services écosystémiques

La richesse de la biodiversité et les fonctions écologiques des écosystèmes alpins sont essentielles pour le bien-être des populations des Alpes et au-delà. Un certain nombre de ces fonctions, appelées également « services écosystémiques », sont souvent considérées comme acquises ou ne sont pas appréciées à leur juste valeur. Des efforts ont été entrepris sur plusieurs décennies pour calculer la valeur économique globale des écosystèmes, en incluant les valeurs d'usage et de non-usage. La notion de rétribution des services écosystémiques est aujourd'hui discutée dans les milieux universitaires, mais aussi dans les milieux politiques. À l'interface entre la science et la politique, l'étude de 2012 sur l'Économie des écosystèmes et de la biodiversité (EEB) a encouragé les pays européens à évaluer la valeur de leurs services écosystémiques. Quelques-unes de ces évaluations sont actuellement en cours. Néanmoins, l'Union européenne et ses États membres continuent de mettre l'accent sur la croissance économique, y compris dans le domaine de l'économie « verte ». La valeur des services écosystémiques, et notamment leur valeur pour les générations futures, est en général sous-estimée.

**greenAlps** recommande d'explorer les approches basées sur les services écosystémiques pour donner un nouvel élan à la coopération transsectorielle. Nous recommandons d'examiner davantage cette notion par le biais d'analyses de terrain et d'une estimation de la valeur des écosystèmes et de leurs services dans un objectif à long terme de protection, et si besoin d'amélioration de la connectivité écologique. Toutes les initiatives allant dans ce sens doivent s'inscrire par défaut dans une démarche transsectorielle et impliquer des représentants de différents groupes d'intérêt. Pour fonctionner, les approches basées sur les écosystèmes devront aussi probablement être perçues comme génératrices de bénéfices pour les acteurs locaux (p. ex. les propriétaires fonciers).

2

*La valeur des écosystèmes est sous-estimée dans les politiques européennes et nationales, qui mettent principalement l'accent sur la croissance économique. De nouvelles pratiques sont nécessaires pour passer d'une logique de compensation des dommages environnementaux à un système d'évaluation et de rétribution des services écosystémiques.*

**3**

## S'assurer que les résultats des projets bénéficient d'une bonne visibilité et qu'ils soient pris en compte dans les politiques et les stratégies européennes

Les projets de coopération européens et leurs résultats contribuent de façon significative à la mise en œuvre des objectifs de l'Union. Ils servent de laboratoires pour le développement de solutions transsectorielles et transnationales. Là où la Commission européenne a défini des objectifs concrets à travers des directives ou des règlements, les projets transnationaux peuvent aider à mieux harmoniser la mise en œuvre de ces objectifs. Les résultats des projets peuvent refléter les enjeux d'une thématique donnée. Les questions relatives à la nature et à la biodiversité sont toujours spécifiques aux sites, et les bénéfices de la conservation de la nature augmentent en général sur de longues périodes. En outre, ils sont difficiles à évaluer en termes monétaires (mais ce n'est pas impossible). Le transfert des résultats spécifiques du projet vers des échelons politiques abstraits peut donc constituer un défi, et de nombreux résultats semblent ne pas bénéficier de l'attention politique qu'ils méritent. Le travail de communication effectué pour mettre en relief l'importance de la biodiversité et de la connectivité écologique s'est essoufflé par rapport aux efforts déployés par exemple pendant l'Année internationale de la Biodiversité, et les pertes de biodiversité se sont poursuivies.

**greenAlps** recommande que les programmes européens veillent à ce que les résultats des projets soit systématiquement transférés vers les échelons politiques pertinents. La communication stratégique et le lobbying en faveur de la biodiversité doivent être intensifiés pour atteindre la même importance que le changement climatique sur les agendas politiques.

# 3

**3**

*Les résultats des projets doivent être mieux communiqués au niveau européen et pris en compte dans les politiques et stratégies européennes. S'appuyer sur les idées d'acteurs européens travaillant dans l'Espace Alpin est un principe de gouvernance ascendante.*

4

## Informer et sensibiliser les populations et éviter l'épuisement des acteurs en augmentant la visibilité des résultats et en améliorant la communication

Les acteurs locaux des territoires pilotes ne sont souvent pas informés des actions engagées au niveau national et international pour la conservation de la biodiversité, et, plus généralement, des programmes et projets européens déployés sur leur territoire. Bien qu'ils soient souvent sollicités pour participer à des projets européens, certains se plaignent d'un manque d'informations sur les résultats de projets auxquels ils ont été invités dans le cadre de séminaires ou d'autres activités. Cette situation engendre une méfiance envers les projets et une lassitude des acteurs. greenAlps a aussi constaté que dans toutes les Alpes, certains élus rejettent régulièrement sur les politiques européennes la responsabilité des problèmes économiques ou sociaux au niveau local, régional ou national, en particulier pour des secteurs comme l'agriculture, l'environnement et l'aménagement du territoire. Les perceptions négatives des politiques européennes semblent attirer davantage l'attention publique que les exemples positifs. Les politiques locales reflètent cette publicité négative et la méfiance vis-à-vis d'initiatives venant de « l'étranger », et n'intègrent pas suffisamment les résultats des projets européens et les outils développés. L'efficacité des programmes, procédures et outils européens, et en particulier l'utilisation à long terme de leurs résultats et

leur mise en œuvre au niveau local, se ressentent de ces circonstances.

greenAlps recommande que les conseils des collectivités territoriales (p.ex. conseils municipaux) désignent au moins une personne chargée de l'information sur les politiques européennes. Cette personne pourra communiquer des informations positives sur les programmes et les initiatives de l'Union. Des activités concrètes et régulières avec les parties prenantes, par exemple des réunions d'information et des opportunités de participation active, devront être prévues d'emblée dans les projets pour entretenir la mobilisation et la motivation des acteurs. Par ailleurs, l'implication des acteurs doit porter ses fruits : ils doivent constater que leurs points de vue, leur expertise et leurs attentes sont pris en compte dans les résultats du projet. Des informations concrètes sur les activités en cours ou sur les résultats intermédiaires et finaux doivent être communiquées par voie officielle et par des publications, mais aussi à travers les médias et d'autres efforts de communication.

4

*La coopération entre les collectivités et les gestionnaires de projets européens doit être renforcée. Les initiatives européennes doivent bénéficier d'une meilleure communication au niveau local et régional pour s'assurer que les programmes, procédures et outils soient acceptés et ancrés dans les politiques locales.*

## 5 Prévoir des mesures concrètes de mise en œuvre

La plupart des projets réalisés dans le cadre de programmes européens de coopération territoriale développent des stratégies et des outils utiles, procèdent à des analyses et formulent des recommandations, mais vont rarement jusqu'au stade de la mise en œuvre sur le terrain des résultats des projets. Des mesures concrètes en faveur de la conservation de la nature telles que la réalisation d'infrastructures vertes, l'introduction de mesures de protection de la faune et le développement d'actions concrètes de planification politique, juridique et spatiale devraient être intégrées dans les projets pour s'assurer de l'acceptation par les acteurs et de l'efficacité des projets. De telles actions sont particulièrement importantes dans les « territoires pilotes », en lien direct avec les collectivités, les provinces, les régions ou les espaces protégés des Alpes.

**greenAlps** recommande que des mesures de mise en œuvre liées à la thématique du projet soient intégrées d'emblée dans tout projet, en lien direct avec une aire ou un territoire spécifique. Les actions complémentaires réalisées au-delà de la durée de vie d'un projet ont bien sûr des implications financières. Néanmoins, de petites avancées réalisées avec des parties prenantes peuvent déjà avoir une incidence positive sur l'acceptation des projets européens.



5

*Pour obtenir des résultats durables, les projets devront inclure des mesures concrètes de mise en œuvre dans les territoires pilotes. Ces mesures devront être liées à la thématique des projets pendant et après leur réalisation.*

6

## Donner aux municipalités les moyens de mettre en œuvre des mesures stratégiques en faveur de la conservation de la biodiversité et de la connectivité écologique

Les communes possèdent et gèrent la plus grande partie du territoire alpin. Leurs décisions en matière d'utilisation des sols ont un impact sur la biodiversité, la qualité des écosystèmes et l'interconnexion de ces écosystèmes. Dans certains cas, les mesures engagées par les communes en faveur de la connectivité ne s'inscrivent pas dans une vision à long terme et ne sont pas intégrées dans des stratégies régionales. Par ailleurs, les décisions prises par les municipalités sont souvent influencées par des visions à court terme et des considérations d'ordre politique, par exemple les prochaines élections.

**green**  **Alps** recommande de renforcer les capacités locales par le biais de formations spéciales, afin de consolider le rôle des municipalités, entités de petite taille mais décisives pour la conservation de la biodiversité à long terme. Les municipalités doivent être en mesure de développer un cadre stratégique commun contraignant pour la protection de la biodiversité et la connectivité écologique, négocié et approuvé au niveau régional. Ceci est particulièrement important dans les régions frontalières, la connectivité écologique ne devant pas s'arrêter aux frontières politiques. Des accords doivent être passés entre pays et régions limitrophes. Au niveau de la mise en œuvre concrète, les accords contractuels et les conventions passées avec les propriétaires fonciers jouent un rôle crucial. Les autorités supérieures, au niveau territorial et national, doivent soutenir les efforts des collectivités locales par le biais de financements dédiés.

6

*Les municipalités sont la plus petite unité territoriale où des mesures en faveur de la biodiversité et de la connectivité écologique peuvent être mises en œuvre. Elles ont besoin de renforcer leur capacité d'action stratégique hors des limites de leur commune, en partenariat avec les communes et territoires avoisinants, le cas échéant dans une approche transfrontalière.*

## Autoriser les administrations des espaces protégés à agir au-delà des limites des zones protégées

La connectivité écologique joue un rôle central dans la protection de la biodiversité. Il s'agit souvent d'un thème conflictuel, car la connectivité est en relation directe avec l'organisation concrète de l'espace et affecte les droits d'utilisation des sols. Les gestionnaires des espaces protégés sont chargés de prendre des mesures pour protéger la biodiversité et les écosystèmes à l'intérieur des parcs. Leur mission est de garantir le meilleur état de conservation possible de la biodiversité pour les générations futures. Dans les cadres juridiques existants, l'absence de légitimité des gestionnaires pour œuvrer au-delà des limites des parcs, combinée à la taille généralement relativement petite des espaces protégés dans les Alpes, ne leur permet pas de remplir cette tâche en tenant compte des besoins à long terme. La connectivité écologique nécessaire pour garantir les échanges génétiques indispensables à la viabilité à long terme des populations d'espèces qui vivent dans ces « îlots de conservation » ne peut être assurée que si les parcs sont connectés avec les territoires environnants, pour permettre de prévenir ou de réduire la fragmentation des espaces naturels.

Des stratégies ont été élaborées pour la création de réseaux écologiques efficaces et cohérents à grande échelle dans les Alpes et en Europe, et des actions ponctuelles isolées ont été prises pour supprimer des obstacles. Ces actions locales en faveur de la conservation sont importantes et utiles, mais ne sont pas suffisantes.

Les espaces protégés existants et les sites Natura 2000 présentent un énorme potentiel : l'interconnexion de vastes zones encore non fragmentées des Alpes (souvent situées dans des espaces protégés et des sites Natura 2000) par une matrice paysagère perméable, basée sur les outils de l'aménagement du territoire et sur l'implication des acteurs, permettrait d'atteindre l'objectif de protection des écosystèmes alpins à long terme. Un lien étroit entre les gestionnaires des espaces protégés et les communes environnantes permettrait aux gestionnaires d'expliquer, de négocier et d'agir en faveur de la connectivité écologique. Ce serait une solution gagnante pour tous : d'une part, les parcs pourraient ainsi assurer leur mission, et d'autre part la constitution d'un réseau écologique d'espaces protégés dans les Alpes garantirait la durabilité à long terme des services écosystémiques, pour le plus grand bénéfice des populations des Alpes et au-delà.

**greenAlps** recommande que les autorités municipales et régionales mettent en place un cadre juridique pour les mesures de connectivité, et qu'elles donnent aux gestionnaires des parcs la légitimité nécessaire pour lancer de telles mesures et jouer un rôle proactif dans la négociation de mesures concrètes de protection et de connectivité avec les collectivités et les propriétaires fonciers individuels.

*Les gestionnaires des espaces protégés doivent être légitimés à remplir leur rôle de protection à long terme de la biodiversité en initiant, négociant et réalisant des actions en faveur de la connectivité dans et en dehors des espaces protégés, en s'appuyant sur des bases légales appropriées.*

## 8 Renforcer la coopération dans le cadre de « régions de travail »

La gestion durable des ressources liées à la biodiversité et des autres types de services écosystémiques dépasse le cadre des limites sectorielles et administratives. Or, ces limites existent encore dans de nombreux cas. Les mesures en faveur de la connectivité écologique n'ont qu'un impact limité si elles ne sont pas intégrées dans un cadre stratégique. Pour être efficace, la coopération transsectorielle doit avoir lieu à une échelle suffisamment large pour permettre à tous les partenaires impliqués de contribuer à atteindre des résultats tangibles, et les apprentissages doivent pouvoir être intégrés dans des politiques et des plans opérationnels. L'expérience a montré que des « régions de travail », dépassant les limites administratives ou les frontières nationales, sont le niveau le plus prometteur pour de nouveaux modèles de coopération. Ces « régions de travail » sont définies par les acteurs locaux pour répondre à leurs besoins et assurer le succès de la mise en œuvre. On trouve des exemples de telles régions dans les territoires pilotes des projets Alpine Space Econnect et greenAlps, et au sein des régions LEADER.

**greenAlps** recommande que les administrations du niveau local au niveau national veillent à ce que la coopération au sein de telles « régions de travail » informelles puissent s'appuyer sur un engagement politique à long terme. Des financements doivent être disponibles au-delà de la durée des projets et au-delà des limites administratives.



8

*Le niveau où la coopération fonctionne le mieux est l'échelon régional (Länder/ régions/cantons). Des ressources dédiées doivent être disponibles pour faciliter la coopération et la mise en œuvre conjointe à cet échelon.*

9

## Assurer la mise en œuvre transsectorielle des mesures de connectivité écologique

La connexion entre les habitats naturels est assurée par des matrices regroupant différents types d'utilisation des sols, avec des terres agricoles, des terrains occupés par des activités industrielles et d'autres terrains sans statut de protection spécial. Les secteurs clés qui ont un intérêt et un impact potentiel pour le fonctionnement des écosystèmes (environnement, agriculture, sylviculture, pêche, énergie, transports, bâtiment, tourisme et aménagement du territoire) ont souvent des objectifs conflictuels. Les objectifs des parties prenantes ne tiennent généralement pas compte de l'amélioration de la connectivité écologique et peuvent même lui être diamétralement opposés. Les zones urbanisées, par exemple, sont avant tout soucieuses de la qualité de vie des habitants. Or, des habitations construites sur des sites clés pour la connectivité écologique peuvent perturber ou interrompre totalement les migrations de la faune et de la flore. Les représentants de secteurs autres que celui de la protection de la nature ne sont souvent pas informés du rôle crucial que joue la connectivité écologique pour la protection de la biodiversité. Ils ne savent pas que leurs décisions peuvent favoriser ou au contraire entraver la migration de la faune et de la flore. Des synergies potentielles entre ces secteurs et la conservation de la nature existent déjà et doivent être davantage exploitées. La mise en œuvre de mesures

de connectivité écologique a besoin du soutien des représentants de ces autres secteurs.

**greenAlps** recommande que les défenseurs de la nature « traduisent » la notion de connectivité écologique dans un langage compréhensible pour les autres secteurs. Un travail a déjà été fait dans ce sens au niveau mondial et devrait être adapté au contexte alpin, avec des exemples facilement compréhensibles pour tous. Les bienfaits apportés par des services écosystémiques en bon état de fonctionnement sont un aspect important dans la communication. L'aménagement du territoire fait le lien entre toutes ces activités et entre les différents secteurs. Il doit garantir que la biodiversité et la connectivité écologique ne soient pas sacrifiées aux intérêts individuels ou sectoriels.

9

*La notion de connectivité écologique doit être mieux comprise dans les secteurs étrangers à la conservation de la nature. Le dialogue et la coopération avec d'autres secteurs sont essentiels pour une mise en œuvre efficace des mesures de connectivité.*

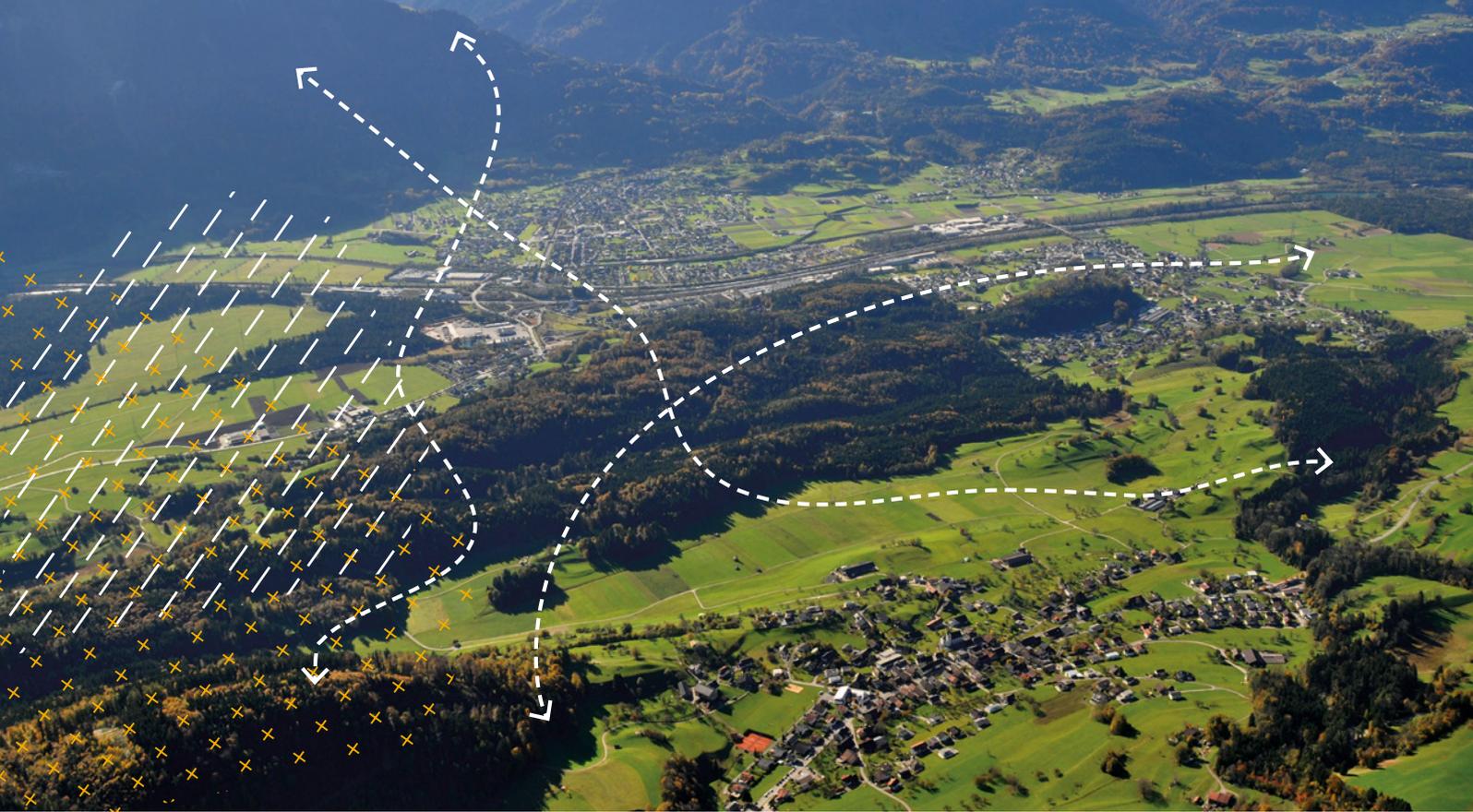
## Améliorer la surveillance du respect des mesures en faveur de la conservation de la biodiversité

Des mécanismes juridiques ont été mis en place dans tous les domaines de la protection de l'environnement, mais le travail effectué dans les territoires pilotes montre qu'ils ne sont pas suffisamment respectés. Même lorsque des mécanismes de contrôle ont été mis en place, le respect des règles et la mise en place de mesures décisives et efficaces sont mal surveillés. C'est un phénomène que l'on observe à tous les niveaux : les pays européens ne remplissent actuellement pas leur obligation d'identifier un nombre suffisant de sites Natura 2000. Ils ne respectent pas les règles de l'UE en matière de chasse, et n'effectuent pas correctement les études d'impact sur l'environnement exigées pour la construction de nouvelles infrastructures. À l'échelon régional, les disparités entre les procédures, les législations et le degré de mise en œuvre des mesures de protection de la nature rendent difficiles la mise en œuvre d'actions de protection coordonnées et efficaces. C'est notamment le cas dans certains États fédéraux des Alpes, où les compétences juridiques en matière de protection de la nature sont décentralisées. Au niveau local, les intérêts individuels interfèrent souvent avec les politiques cohérentes de protection de la biodiversité, en particulier lorsque celles-ci s'inscrivent dans une vision à long terme. Au niveau des espaces protégés, les compétences légales des gardes des parcs et des

autres agents officiels sont souvent trop limitées pour permettre des poursuites efficaces en cas de violation des règlements des aires de protection.

**greenAlps** recommande d'améliorer le contrôle du respect de la législation et des règlements et de contrôler l'efficacité des mesures engagées, notamment des mesures préconisées par des projets européens à différents niveaux. La mise en place de règles communes au niveau européen et de critères destinés aux organismes de contrôle, tels que les gardes des parcs et la police environnementale serait une avancée utile. Elle permettrait également de mettre en relief les efforts de protection environnementale à la fois pour les acteurs politiques et pour la population.

*Les impacts des mesures et des activités destinées à protéger la biodiversité doivent faire l'objet d'un suivi. Les instruments juridiques doivent être mieux respectés, et les conséquences du non-respect de ces règles doivent être renforcées.*



## greenAlps – connecting mountains, people, nature

Le projet greenAlps a passé au crible les politiques européennes en matière de biodiversité et les résultats d'autres projets européens, et a évalué leur pertinence pour les stratégies de conservation de la nature actuelles et futures dans l'Espace Alpin. Il s'est appuyé sur cette analyse et sur les expériences recueillies auprès des acteurs locaux des territoires pilotes pour identifier les opportunités, mais aussi les obstacles à une stratégie efficace pour la conservation de la biodiversité et l'utilisation durable des ressources naturelles dans l'Espace Alpin. Le projet s'est déroulé de septembre 2013 à novembre 2014. Il a été co-financé par le Fonds européen de développement régional (FEDER) dans le cadre du programme Espace Alpin.

La présente publication réunit des recommandations à l'attention des décideurs pour permettre de mettre en œuvre plus efficacement les politiques en matière de biodiversité. Elle peut être téléchargée avec d'autres publications issues du projet sur le site [www.greenalps-project.eu](http://www.greenalps-project.eu)

green  lps



ISBN 979-10-94590-06-5  
(version imprimée)  
ISBN 979-10-94590-07-2  
(version numérique en ligne)