

COUNCIL  
OF EUROPE



CONSEIL  
DE L'EUROPE

A close-up photograph of a brown bear in a snowy forest. The bear is looking towards the camera with a serious expression. Its fur is a mix of brown and reddish-brown tones. The background is a dense forest of evergreen trees covered in snow, with a large, snow-covered branch in the foreground. The lighting is soft, suggesting a winter day.

# Naturoopa



(Photo H. Walterskirchen-Landeck Film)



## Naturoopa

n° 39 – 1981

centre  
européen  
d'information  
pour la  
conservation  
de la  
nature



Symbole des activités du Conseil de l'Europe pour la conservation de la nature.

Naturoopa est publié en anglais, en français, en allemand et en italien, par le Centre européen d'information pour la conservation de la nature du Conseil de l'Europe, BP 431 R6, F-67006 Strasbourg Cedex.

Editeur responsable: Hayo H. Hoekstra

Rédactrice: Annick Pachod

Conseiller pour ce numéro: M. Erik Harremoës, directeur des Affaires juridiques, Conseil de l'Europe

Réalisation et mise en page: Roland Schwoegler et Simon Gicquel

Imprimeur: Koelblindruck, Baden-Baden  
Photogravure: Becker, Karlsruhe  
(République Fédérale d'Allemagne)

Les textes peuvent être reproduits librement, à condition que toutes les références soient mentionnées. Le Centre serait heureux de recevoir un exemplaire témoin, le cas échéant. Tous droits de reproduction des photographies sont expressément réservés.

Les opinions exprimées dans cette publication n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Conseil de l'Europe.

Couverture: *Vulpes vulpes*  
(Photo Tom G. Bengtson)  
Dos: *Aegolius funereus*  
(Photo Kjell Olsson)

Editorial	C. Fossel	3
Berne: la convention ouverte à tous	G. Seidenfaden	4
Sous les ailes de «Bruxelles»...	Bureau européen de l'environnement	7
Les oiseaux migrateurs aux USA	E. B. Baysinger	8
Pas de frontières	K.-G. Kolodziejczok	10
Souvenirs exotiques...	P.H. Sand	13
Un patrimoine commun	V. Koester	15
Une multiplicité de traités	C. de Klemm	20
Législation nationale et internationale	H. J. C. Koster	23
L'engagement du public	A. Gammell	26
Coordonnons nos efforts!	F. Burhenne-Guilmin	28

## La loi, seul moyen de nous protéger contre nous-mêmes

Il est à peu près certain que, sans agression extérieure, la nature prendrait soin d'elle-même et survivrait. Mus par des mécanismes que l'homme ne connaît pas encore parfaitement, prédateurs et proies conservent leur équilibre mutuel aussi bien sur de courtes que sur de longues périodes. Cela fait naturellement partie d'une très longue évolution dont nous ne connaissons pas l'origine et encore moins la fin, même si nous pouvons dire — avec un humour noir — que nous faisons notre possible pour hâter celle-ci. N'obéissant plus aux lois de la nature, avec laquelle nous avons perdu presque tout contact, nous avons cependant fini par comprendre que cet environnement naturel («la seule terre que nous ayons») mérite mieux qu'une simple exploitation éfrénée.

Depuis que l'homme existe et se plaît à jouer le rôle qui est le sien aujourd'hui, c'est-à-dire depuis très peu de temps, nous avons pu constater que les accords oraux, les lois régionales et les constitutions nationales ne suffisent plus, il nous faut aussi adopter d'urgence des conven-

tions internationales contraignantes pour protéger l'environnement naturel.

C'est pourquoi ce numéro de *Naturoopa* est consacré aux instruments juridiques internationaux récents avec lesquels nous essayons de protéger notre flore et notre faune vivantes. Espérons que ces instruments soient assez fondamentaux pour nous sauver de nous-mêmes.

Au début de l'année 1982, une importante conférence internationale sera organisée par le Conseil international pour la protection des oiseaux. Toujours champion de la coopération et de la coordination, le Centre européen d'information pour la conservation de la nature apportera son soutien à la conférence qui a pour thème la protection des oiseaux de proie en Europe, notamment dans la région méditerranéenne, en consacrant le premier numéro de 1982 de *Naturoopa* à cet aspect fascinant, vivant et l'on peut dire merveilleux de notre monde: les oiseaux de proie. H.H.H.

Nous savons tous que la planète tout entière constitue notre espace vital commun. Il n'est point d'endroit de ce monde qui ne soit marqué par l'homme d'une manière ou d'une autre. L'on connaît maints exemples de destruction, à l'échelle mondiale, d'habitats d'espèces végétales et animales; dans ces conditions, il apparaît aujourd'hui que les législations nationales pour la protection de la nature, du milieu naturel et de l'environnement créé par l'homme, nécessaires pour régler les problèmes nationaux et régionaux d'environnement, ne suffisent pas à elles seules à garantir la survie. Elles doivent s'insérer dans un dispositif international de protection de l'environnement.

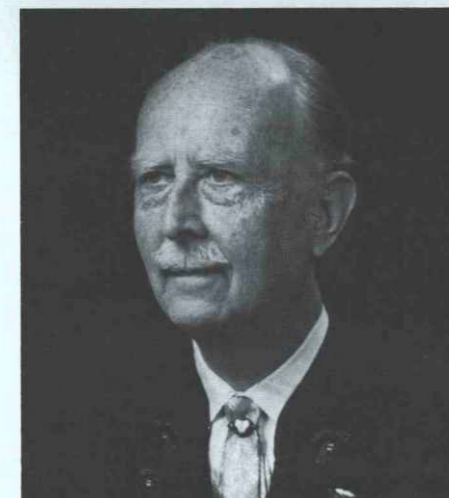
Notre continent est donc très redevable au Conseil de l'Europe d'avoir créé, en instituant le Comité directeur pour la sauvegarde de la nature, ainsi que des comités d'experts pour diverses questions spécialisées, un instrument remarquable de promotion d'initiatives et d'activités qui ont abouti à des résolutions et des recommandations du Comité des Ministres et de l'Assemblée Consultative, mais également d'autres organes du Conseil de l'Europe. A ce propos, il faut mentionner aussi l'étroite collaboration qui s'est instaurée avec d'autres institutions internationales, telles que le Marché commun à Bruxelles, l'UNESCO et l'ONU. D'autre part, les appels à la coopération adressés à des organisations non gouvernementales s'occupant d'environnement (UICN, CIC, CIPRA, etc.) contribuent puissamment aussi à une politique mondiale de l'environnement.

Dans ces conditions, il apparaît souhaitable de créer, à l'échelle mondiale, un corpus de principes applicables à la protection des éléments et des conditions qui revêtent une importance vitale pour l'homme, pour les plantes et pour les animaux; certes, une telle initiative n'implique pas encore d'obligations et de sanctions juridiques; pourtant, si l'on veut réaliser les objectifs indispensables, il est nécessaire d'édicter ces obligations et ces sanctions là où elles font encore défaut et de les mettre en œuvre avec constance là où elles existent déjà.

Un double constat s'impose ici: d'abord, une institution isolée est incapable d'éviter que l'environnement ne subisse des dommages. Il faut que la «protection de la nature» au sens le plus large soit érigée en un principe de l'administration publique tout entière à tous les échelons, depuis le gouvernement central jusqu'aux autorités locales; ensuite, il faut faire en sorte, avec l'aide des médias, que de larges couches de la population et de nombreux représentants des catégories professionnelles, ainsi que les experts scientifiques, mais également et surtout les responsables politiques, soient suffi-

samment informés des décisions et des exigences nouvelles pour la protection de l'environnement, et il faut qu'ils soient mobilisés afin qu'un comportement sensibilisé à l'environnement devienne une règle de vie de chaque citoyen qui l'incite en particulier à revendiquer des mesures officielles («initiatives de citoyens»).

Contribuer résolument à la réalisation de ces deux objectifs, voilà à mon avis l'une des tâches essentielles du Centre européen d'information pour la conservation de la nature du Conseil de l'Europe et de ses agences nationales. Mais la fonction de «plaque tournante» des échanges d'informations représenterait trop peu de choses, si les destinataires se contentaient de prendre connaissance des informations qu'ils obtiennent et de les «met-



(Photo A. Rastl)

tre dans un tiroir», sans se soucier de l'exécution et du contrôle de l'exécution. C'est pourquoi il faut se féliciter des «campagnes» du Centre d'information, à l'occasion desquelles les agences nationales sont invitées à entreprendre, de concert avec les gouvernements et les organisations non gouvernementales, un certain nombre d'activités pour la protection de la nature. Qu'il me suffise de citer ici un exemple: celui de la campagne concernant les zones humides.

Mais de nombreux problèmes environnementaux ne peuvent être résolus au moyen d'informations, de résolutions ou par la seule bonne volonté; des mesures juridiques concrètes s'imposent. Il était donc judicieux de la part du Conseil de l'Europe de décider de rassembler en une convention obligatoire les diverses décisions élaborées à ce jour pour la protection des plantes et des animaux sauvages et d'élaborer ainsi la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe.

La protection de la flore et de la faune sauvages échappe à une évaluation éco-

nomiquement mesurable; pourtant, l'une et l'autre représentent le bien le plus précieux qui ait été confié aux hommes — le patrimoine mondial de la nature! Personne, même le scientifique le plus génial, ne peut faire renaître une espèce qui s'est éteinte. Si les éléments nécessaires à la vie disparaissent, c'est le nom de l'homme lui-même qui finira par s'inscrire au bas de la «liste rouge» des espèces disparues ou menacées d'extinction. Malheureusement, cette idée est encore très insuffisamment répandue. Les préoccupations purement économiques continuent de l'emporter largement sur les exigences écologiques. En réalité l'écologie, c'est de l'économie à long terme!

Ici, les organisations non gouvernementales pourraient et devraient s'acquitter de la tâche importante consistant à susciter, dans le cadre de manifestations interdisciplinaires, l'indispensable prise de conscience du problème. C'est ainsi que la Commission internationale pour la protection des régions alpines — la CIPRA — s'est fixé pour tâche notamment d'examiner à un niveau transfrontalier intéressant les sept Etats de l'arc alpin, les effets pratiques des résolutions du Conseil de l'Europe et de faire de la publicité en faveur de leur application. A cette fin, des représentants d'organisations non gouvernementales associés dans la CIPRA à des délégués d'organismes étatiques et à des experts scientifiques, jouent un «rôle logistique» en vue de susciter, au moyen d'entretiens réguliers, une certaine sympathie pour les décisions ou les exigences techniques (campagne du Conseil de l'Europe pour la conservation de la vie sauvage et des habitats naturels), ainsi que pour l'utilisation de moyens techniques qui ménagent l'environnement.

Je dirai — pour revenir à notre point de départ — que les conventions, les résolutions et les décisions internationales constituent certes un cadre décoratif, mais un cadre qui restera vide tant que la «surface blanche» n'aura pas été remplie par des bases juridiques nationales et régionales; autrement dit, tant qu'une mosaïque de portée mondiale n'aura pas fourni, dans ce cadre décoratif, grâce à une pluralité de mesures harmonieusement coordonnées, une représentation complète de notre responsabilité commune concernant la survie des futures générations végétales et animales et, en fin de compte, la survie de l'homme lui-même.

Il faut que chacun de nous se sente tenu de participer à cette œuvre.

Curt Fossel



Lynx lynx — La Convention de Berne autorise l'exploitation de quelques espèces, telles que Lynx lynx et Branta bernicla, soit parce qu'elles font l'objet de droits de chasse traditionnels, soit parce que l'obligation de sauvegarder leurs habitats — imposée par la stricte protection des espèces elles-mêmes — apparaîtrait comme irréaliste (Photo G. Lacoumette)

A une époque où, en Europe, nous fixons le prix du beurre de chacun, il semble ridicule que nous ne puissions rien faire pour empêcher nos concitoyens européens de détruire leur patrimoine commun de ressources naturelles et de tuer leurs oiseaux migrateurs. Il fallait un accord international contraignant, au-dessus des querelles politiques du moment, mis en œuvre et tenu à jour par un organe neutre et approuvé par tous les Etats situés dans l'aire de distribution de n'importe quelle espèce européenne. Tout le monde était d'accord sur ce point, mais personne jusqu'alors ne s'était estimé compétent ou assez confiant pour entreprendre l'élaboration d'un tel accord. Lorsqu'en mars 1976 les ministres européens de l'Environnement ont demandé au Conseil de l'Europe d'élaborer un texte juridique international, cette décision fut accueillie à la fois avec satisfaction et scepticisme.

#### Le Conseil de l'Europe

Ce que les ministres souhaitaient à Bruxelles, c'était un traité couvrant tous les aspects possibles de la conservation de la nature en Europe et pas seulement quelques-uns comme l'avaient fait jusqu'alors la plupart des traités. En outre,

sans s'écarter des objectifs des conventions mondiales existantes, la nouvelle convention devait permettre d'obtenir des résultats plus concrets, comme l'exigeaient l'urgence de la situation et le niveau élevé de protection généralement nécessaire en Europe. Enfin, cette convention permettrait la protection des espèces trouvées en Europe dans toute leur aire de répartition, c'est-à-dire pour les espèces migratrices l'application de ces dispositions au-delà des limites de notre continent. Grâce à la vaste répartition géographique de ses membres, à la structure de ses comités d'experts intergouvernementaux et à la qualification de son Secrétariat, le Conseil de l'Europe a réalisé une série impressionnante d'études techniques sur divers aspects de la protection de la vie sauvage et a obtenu une très large collaboration interétatique dans ce domaine. La codification de sa longue suite de recommandations aux Etats membres en un seul instrument juridique contraignant, semblait être l'évolution naturelle de ses multiples activités.

Cependant, le Conseil de l'Europe est aussi une organisation politique d'Etats démocratiques, créée pour réaliser une union plus étroite entre ses membres. Ses activités sont donc en principe conduites exclusivement dans l'aire couverte par les membres de l'Organisation et sous l'auto-

rité de son Comité des Ministres. Cette structure représentait deux obstacles à l'élaboration par le Conseil de l'Europe d'un projet de convention sur la protection de la vie sauvage en Europe: tout d'abord, les Etats non membres entrant dans l'aire de distribution des espèces européennes seraient contraints de jouer uniquement un rôle passif dans cette entreprise. Ensuite, toute décision à prendre, même pour des questions relativement neutres comme la protection des espèces, nécessiterait préalablement l'examen par le Comité des Ministres de ses aspects politiques ou potentiellement politiques pour l'Organisation elle-même.

En raison de cette dichotomie, les Parties contractantes tenues de respecter les obligations de la convention après sa ratification, risquaient de subir l'influence d'Etats membres du Conseil de l'Europe qui n'auraient pas ratifié la convention. D'autre part, l'adhésion souhaitable d'Etats tiers pourrait entraîner une situation où les obligations acceptées par tel Etat tiers pourraient être modifiées sans son consentement par le vote émis par des Etats qui n'auraient pris aucun enga-

protection de la vie sauvage, fondé sur les principes généraux et les dispositions particulières proposés par les ministres de l'Environnement. Le 19 décembre 1978, le comité de rédaction a soumis un texte qui a été adopté par le Comité des Ministres le 18 juin 1979.

#### Une convention inhabituelle

Pour répondre aux exigences différentes et parfois contradictoires susmentionnées, le comité de rédaction a rédigé un texte qui s'efforce d'introduire de nouveaux éléments dans la pratique d'élaboration des traités du Conseil de l'Europe<sup>1</sup>. Tout d'abord, pour consolider la position des Etats qui auront ratifié la convention et faciliter la participation éventuelle d'Etats non membres, les Parties contractantes réunies en un comité permanent sont dotées de plusieurs pouvoirs dans le dispositif de mise en œuvre de la convention; elles peuvent notamment examiner les rapports sur les réserves formulées par les parties, adresser des recommandations aux parties et proposer la conclu-

avoir des conséquences politiques pour l'Organisation elle-même, sont maintenues dans le texte: tout amendement qui modifierait les dispositions de mise en œuvre doit être approuvé par le Comité des Ministres qui décide aussi de l'opportunité d'inviter des Etats tiers à adhérer à la convention. Ainsi, les Parties contractantes assurent elles-mêmes l'efficacité de la convention et adaptent au besoin les dispositions de fond aux situations, selon l'évolution. Elles ne peuvent cependant modifier l'instrument au point de l'écarter de la ligne politique officielle du Conseil de l'Europe, ni modifier librement l'aire géographique couverte. En même temps, bien que cette convention soit beaucoup plus «ouverte» à la participation d'Etats tiers que les autres conventions du Conseil de l'Europe, elle continuera à bénéficier des réalisations et des travaux de recherche de l'Organisation dans le domaine de la conservation de la nature, ainsi que de ses services administratifs. Ces deux aspects sont importants: la réunion d'un nouveau comité scientifique coûteux est ainsi évitée, et il n'y a pas lieu non plus de créer encore un nouveau secrétariat permanent — source de grandes préoccupations dans les conventions internationales existantes.

#### Principes directeurs

La convention repose sur le principe que toutes les plantes et tous les animaux qui se trouvent à l'état sauvage en Europe doivent être protégés: la flore et la faune sauvages doivent conserver ou retrouver une densité acceptable. La convention vise donc en premier lieu à mettre fin à toute nouvelle détérioration du milieu naturel de l'Europe. Un deuxième principe fondamental de la convention est la reconnaissance du fait que le plus grand danger pour la vie sauvage est la destruction des habitats.

Il a semblé préférable de ne préciser la nature des opérations concrètes à entreprendre dans ce domaine important qu'après le développement de la coopération entre les Parties contractantes au sein du comité permanent, notamment pour coordonner les obligations prévues dans cette convention avec celles découlant d'autres instruments internationaux; en conséquence, l'article sur la protection de l'habitat a été libellé de manière très souple pour ne pas effrayer les signataires potentiels: les Parties contractantes assurent la conservation de l'habitat de toutes les espèces de flore et de faune sauvages, en particulier celui des espèces en voie d'extinction et les habitats naturels menacés. Dans le cadre de cette protection des espèces migratrices — l'un des premiers objectifs de la conservation internationale — les Parties contractantes accordent aussi une attention particulière aux aires d'hivernage, de rassemblement, d'alimentation, de reproduction ou de mue



Branta bernicla (Photo Jan van de Kam)

gement d'aucune sorte. D'où la proposition des ministres de l'Environnement de confier l'élaboration d'une convention paneuropéenne au Conseil de l'Europe et d'en soumettre le projet à une conférence européenne de plénipotentiaires pour le mener à bonne fin.

Le Comité des Ministres n'a pas donné suite à cette proposition car il a estimé que cette procédure sortait du schéma traditionnel des conventions du Conseil de l'Europe. Cependant, en novembre 1976, il a réuni un comité d'experts gouvernementaux et l'a chargé de présenter un projet d'instrument juridique sur la

sion d'accords avec des Etats qui ne sont pas parties. Le comité permanent est aussi chargé de l'admission d'observateurs à ses réunions, de l'adoption d'amendements à certaines dispositions, et il peut recommander que des Etats tiers soient invités à adhérer à la convention.

D'autre part, certaines prérogatives du Comité des Ministres dont l'exercice peut

1. Voir pour les aspects institutionnels et juridiques de la convention sur la vie sauvage, «La Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, exception ou étape?», par Pierre-Henri Imbert dans *Annuaire français du droit international*, 1979.

**Berne:**  
**la convention**  
**ouverte à tous**

Gunnar Seidenfaden

des oiseaux migrateurs. Enfin, la convention fait instamment appel à la coopération interétatique pour protéger les habitats situés dans les régions frontalières.

### La conservation des espèces

Un troisième objectif de la convention est de placer sous sa protection un certain nombre d'espèces européennes dont la liste figure dans les annexes à la convention. Globalement, 1 400 espèces de flore sont considérées comme rares ou menacées en Europe; l'annexe I en énumère 119 qui sont en voie de disparition imminente et qui se trouvent pour la plupart dans le sud de l'Europe; le comité de rédaction a donc décidé que l'annexe I pourrait être complétée ultérieurement. Les Parties contractantes s'engagent à protéger les habitats de ces espèces et à interdire la cueillette, le ramassage, la coupe ou le déracinage intentionnels et, autant que de besoin, la détention et la commercialisation de ces espèces.

Les articles ont été rédigés avec la plus grande rigueur, mais le comité a composé avec un soin particulier la liste des espèces de faune (annexe II) pour lesquelles une protection stricte sera nécessaire, afin qu'elle ne paraisse pas inacceptable aux signataires potentiels en appelant des modifications importantes dans la plupart des législations nationales.

Toutes les espèces énumérées dans l'annexe II bénéficient de mesures de protection strictes: sont interdits, pour ces espèces, la capture, la mise à mort ou la détention intentionnelles, la détérioration

ou la destruction intentionnelles des sites de reproduction ou des aires de repos, la perturbation intentionnelle de la faune sauvage, la destruction ou le ramassage intentionnels des œufs ou leur détention, même vides, la détention et le commerce interne de ces animaux, lorsque cette mesure contribue à l'efficacité des dispositions de la convention.

### Contrôle de la chasse

Pour la plupart des mammifères, presque tous les oiseaux, tous les reptiles et tous les amphibiens qui ne sont pas strictement protégés, la convention demande un système de protection réglementant l'exploitation de ces espèces, de manière à satisfaire certaines conditions. Cependant, aucune espèce couverte par la convention ne peut être capturée ni tuée par les moyens ou les méthodes énumérés à l'annexe IV de la convention. Ainsi, certaines pratiques comme le poison, le filet, le gazage ou tout autre moyen non sélectif et susceptible d'entraîner localement la disparition ou de troubler gravement la tranquillité des populations d'une espèce, sont interdites.

### Perspectives

La signature immédiate de la convention le 19 septembre 1979 par dix-neuf Etats dont la Finlande, premier Etat non membre, et par la Communauté économique européenne, a montré que le comité de rédaction, avec l'aide de l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources, du Conseil international pour la conservation du gibier et de

la vie sauvage, du Conseil international pour la protection des oiseaux et du Bureau international de recherches sur les oiseaux d'eau, a réussi sa mission qui était de produire un instrument capable d'encourager la conservation en Europe et en même temps acceptable pour les gouvernements. Cette détermination de s'engager dans la voie d'une coopération interétatique est devenue encore plus nette lorsqu'en décembre de la même année tous les signataires ont constitué un comité intérimaire chargé de préparer, avant même son entrée en vigueur, la mise en œuvre de la Convention de Berne. Depuis, ce comité a identifié les problèmes les plus urgents et les domaines critiques et a proposé diverses solutions possibles pour permettre au comité permanent de prendre des mesures rapides et efficaces lorsqu'il se réunira. Ce sera sans doute au printemps 1982, trois mois après le dépôt du cinquième instrument de ratification.

Ce comité permanent des Parties contractantes dispose de tous les éléments pour assurer la mise en œuvre efficace de cette convention; il a un mandat très large qui lui permet de s'adresser aux Parties contractantes qui ne respecteraient pas leurs engagements ou d'adapter rapidement toute disposition de fond de la convention aux besoins changeants de la vie sauvage ou même d'établir des contacts avec un Etat tiers — membre ou non du Conseil de l'Europe — ou une organisation si cela est important pour la conservation de la vie sauvage en Europe. Enfin, et c'est important, le comité permanent utilisera les services d'une organisation fonctionnelle, expérimentée et influente: le Conseil de l'Europe. G. S.



Les moyens non sélectifs de capture sont en principe interdits (Photo RSPCA)



## Sous les ailes de « Bruxelles »...

### Bureau européen de l'environnement

De l'avis de la plupart des personnes concernées par ce sujet, la Directive de la CEE relative à la conservation des oiseaux sauvages est un modèle de réglementation internationale. Elle combine une obligation générale de l'ensemble des espèces et des possibilités de dérogation pour la chasse et autres utilisations, ainsi que la prévention des dommages, etc. Elle contient, de plus, des dispositions visant la conservation de zones importantes. Dernière caractéristique, mais non la moindre, elle a force obligatoire pour les dix Etats membres de la Communauté.

### Une protection très complète

Le principe fondamental d'une protection étendue à toutes les espèces d'oiseaux sauvages est établi à l'article 1<sup>er</sup> et à l'article 5, et couvre la mise à mort, la capture et le ramassage des œufs, ainsi qu'un certain nombre d'autres aspects. Le fait que toutes les espèces soient protégées sans être nommément désignées rend cette protection absolument complète, en y incluant automatiquement les nouveaux colons, les oiseaux égarés, etc., dans la meilleure tradition d'une législation soucieuse d'assurer la conservation des oiseaux sur une base scientifique.

Ayant établi cette protection universelle, la directive définit des exceptions bien précises. Il s'agit tout d'abord d'assurer une protection spéciale (article 4) par le biais de mesures de conservation des habitats dans le cas de soixante-quatorze

espèces particulièrement rares ou vulnérables (dont la liste figure à l'annexe I) et dans le cas d'autres espèces migratrices dont la venue est régulière et pour lesquelles il n'est pas donné de liste. Il s'agit par ailleurs (article 7) de permettre la chasse de certaines espèces énumérées à l'annexe II, selon des modalités qui ne risquent pas de compromettre les efforts de conservation et excluent tout recours à des procédés interdits. Les espèces dont la chasse est autorisée, sont réparties en deux catégories, la première composée de vingt-quatre espèces pouvant être chassées dans tous les Etats membres et la seconde de quarante-huit ne pouvant faire l'objet d'actes de chasse que dans un petit nombre d'Etats et bénéficiant d'une protection totale dans les autres.

D'autres dérogations limitées sont autorisées en vertu de l'article 9, lorsqu'il n'existe pas d'autres solutions satisfaisantes du point de vue de la santé ou de la sécurité publique, de la prévention des dommages aux cultures, et pour certaines formes d'exploitation très limitées. Dans tous ces cas exceptionnels, des rapports complets doivent être adressés à la Commission pour préciser la portée des dérogations.

L'article 8 de la directive interdit l'emploi de tout moyen de capture ou de mise à mort massive et non sélective et en particulier le recours aux moyens énumérés à l'annexe IV. L'article 6 interdit la commercialisation de toutes les espèces à l'exception de celles figurant à l'annexe III. L'article 14 enfin, est particulièrement important puisqu'il souligne que la directive se borne à fixer des normes minimales et que les Etats membres sont libres de prendre des mesures de protection plus strictes s'ils le souhaitent.

### Une quasi-unanimité

Le principe juridique appliqué dans la directive qui consiste à protéger d'abord globalement tous les oiseaux, puis à prévoir des exceptions en désignant des espèces particulières, présente l'avantage de faire apparaître clairement, sous une forme aussi simple que possible, la situa-

tion juridique des différentes espèces, sans laisser de zone d'ombre — si l'espèce ne figure pas à l'annexe II, elle doit être protégée — si elle ne figure pas à l'annexe I, il s'agit d'une protection de niveau normal. Il ne semble pas qu'il se pose de problème et, bien qu'il existe évidemment quelques divergences d'opinions entre les scientifiques, les hommes politiques, etc., quant aux espèces qui se prêtent à ces dérogations, les listes jointes à la directive ont été dans l'ensemble établies avec un consensus remarquable: la seule véritable controverse a porté sur le point de savoir si l'on pouvait ou non autoriser la chasse dans le cas de petits oiseaux chanteurs, tels que *Alauda arvensis*. Parmi ces petits oiseaux chanteurs, la directive en fait permet uniquement de tuer l'espèce précitée et cinq espèces de grives, et ce en France et en Italie seulement, et, dans ces pays comme ailleurs, la commercialisation est interdite — donc plus de pâtés de grives.

Comme pour toute loi relative à la faune sauvage, il faut penser que la situation peut évoluer, c'est pourquoi les articles 16 et 17 établissent des procédures permettant de modifier la directive, précaution raisonnable à laquelle il faudra recourir périodiquement.

C'est pour toutes ces raisons que la « directive des oiseaux », comme on l'appelle familièrement, peut être tenue par la plupart des personnes intéressées pour un modèle, ou presque, d'instrument en matière de protection des oiseaux. Elle est entrée en vigueur en avril 1981, et les Etats membres de la Communauté devront prendre, au minimum, des mesures conformes à ses dispositions ou risquer de se voir condamner par la Cour européenne.

Que dire donc de l'avenir? La directive est évidemment récente, et nombre d'Etats membres ne l'ont probablement pas encore mise en œuvre dans tous ses détails. Mais le processus est entamé. La commission a, quant à elle, commandé diverses études et, avec toute cette activité déployée en Europe pour la protection des oiseaux et de leurs habitats, l'horizon ne peut que s'éclaircir. BEE



Une des nombreuses oies baguées chaque année (Photo L. C. Goldman - Interior Sport Fisheries)

# Les oiseaux migrateurs aux USA

Earl B. Baysinger

Aux Etats-Unis, l'autorité générale du gouvernement fédéral est limitée à celle qui lui est assignée par la Constitution du pays, toutes les autres fonctions gouvernementales étant attribuées aux Etats. Certes, la Constitution ne contient aucune disposition concernant la gestion de la vie sauvage, mais elle donne autorité au gouvernement fédéral pour mener la politique étrangère et pour régler le commerce entre les Etats ou au niveau international; c'est ce gouvernement qui a négocié les cinq traités sur les oiseaux migrateurs qui l'investissent des pouvoirs et de la responsabilité de prendre, au niveau fédéral, des mesures pour la conservation des oiseaux migrateurs.

## Une préoccupation constante

Que les oiseaux migrateurs aient suscité depuis longtemps un intérêt au niveau international, ressort du fait que la convention signée en 1916 entre les

Etats-Unis et le Canada pour la protection des oiseaux migrateurs a été l'un des trois premiers des 139 traités ayant trait à la vie sauvage et aux pêcheries auxquels les Etats-Unis sont maintenant partie, ce traité n'étant précédé que par deux autres relatifs aux pêcheries.

Depuis, les Etats-Unis sont devenus partie aux traités suivants: la Convention, signée avec le Mexique en 1936, pour la protection des oiseaux migrateurs et du gibier mammifère; la Convention de 1940 sur la protection de la nature et la conservation de la vie sauvage dans l'hémisphère occidental; la Convention, signée en 1972 avec le Japon, pour la protection des oiseaux migrateurs et des oiseaux menacés d'extinction, et de leur environnement et, enfin, la Convention, signée en 1976 avec l'URSS sur la conservation des oiseaux migrateurs et de leur environnement. Ensemble, cette série de traités donne au gouvernement fédéral des Etats-Unis autorité et responsabilité en vue:

- de fournir la protection nécessaire à tous les oiseaux sauvages aux Etats-Unis (sauf au gibier à plumes non migrateur, tel que les galliformes dont s'occupent de manière intensive les agences de l'Etat chargées de la vie sauvage, les espèces introduites telles que *Passer domesticus*, ou certains groupes, les perroquets par exemple, qui ne sont couverts par aucun des traités);

- d'autoriser la capture dans certaines conditions de ces oiseaux à des fins sportives, scientifiques, éducatives ou autres fins légitimes, aussi longtemps que la conservation de l'espèce ne sera pas sérieusement menacée;

- de contrôler l'importation, l'exportation ou la mise en liberté dans la nature d'animaux vivants ou de plantes qui pourraient être nuisibles aux oiseaux sauvages ou à leur environnement;

- de prévenir ou d'enrayer la pollution ou l'altération de l'environnement des oiseaux migrateurs, en insistant particuliè-

rement sur les écosystèmes insulaires et la pollution des mers;

- d'établir des refuges ou autres zones protégées en vue d'assurer la conservation des oiseaux migrateurs et de gérer ces zones de manière à conserver ou à restaurer leurs écosystèmes naturels;

- unilatéralement, dans les régions placées sous la juridiction des Etats-Unis ou dans les autres régions en collaboration avec l'URSS, d'identifier des zones présentant une importance particulière pour les oiseaux migrateurs et de réglementer dans ces zones les activités des personnes soumises à la juridiction des Etats-Unis;

- unilatéralement et en coopération avec d'autres parties d'effectuer les recherches nécessaires à une bonne gestion des oiseaux migrateurs et de partager les informations ainsi obtenues.

Ces autorités et responsabilités ont été définies et, dans certains cas, développées grâce à un certain nombre de lois internes; la responsabilité principale de la conservation des oiseaux migrateurs aux Etats-Unis a été déléguée au Département américain du Service des pêches et de la vie sauvage pour l'intérieur du pays.

## Des chiffres

Il est difficile dans un article aussi bref de mesurer jusqu'à quel point ces mandats ont été remplis. Néanmoins, certaines statistiques concernant les efforts actuels ont mis en lumière certains aspects:

- le Système américain de refuge de la vie sauvage (*US National Wildlife Refuge System*), qui est principalement axé sur les oiseaux migrateurs, comporte à l'heure actuelle environ 404 zones qui représentent un total approximatif de 36 422 500 hectares — soit une superficie beaucoup plus vaste que l'ensemble mieux connu des parcs nationaux américains;

- l'année dernière, on dénombrait approximativement 1 250 personnes s'occupant à plein temps de la gestion des oiseaux migrateurs pour le Service des pêches et de la vie sauvage des Etats-Unis, alors que 260 autres travaillaient à temps partiel;

- pour l'exercice financier 1980 (1<sup>er</sup> octobre 1979 - 30 septembre 1980), le Service américain des pêches et de la vie sauvage a consacré environ 61 892 000 dollars à la gestion des oiseaux migrateurs; 34 autres millions de dollars à l'acquisition de nouveaux habitats pour ces oiseaux; 2 à 3 autres millions de dollars à la conservation d'espèces menacées ou en danger; en outre, les agents du service chargé de faire respecter la loi ont entrepris quelque 7 000 enquêtes concernant des violations probables de la législation fédérale relative aux oiseaux migrateurs.

De plus, le gouvernement fédéral prélève sur tous les fusils, munitions ou autres

équipements de chasse, une taxe qui est redistribuée sur la base du prorata aux agences de l'Etat s'occupant de la vie sauvage et que celles-ci peuvent utiliser pour la gestion et la recherche dans ce domaine. Au cours de l'exercice financier 1980, ce programme a produit plus de 31 millions de dollars que les Etats ont affectés à leur programme en faveur d'oiseaux migrateurs.

Le Service des pêches et de la vie sauvage des Etats-Unis est certes l'agence fédérale qui est en premier lieu responsable de la conservation des oiseaux migrateurs; néanmoins, un certain nombre d'autres agences, telles que le Service des parcs nationaux, celui des forêts, le Bureau de la gestion des sols et même l'armée contrôlent collectivement des centaines de millions d'hectares et mettent en œuvre de vastes programmes tendant à conserver les oiseaux migrateurs et toute autre vie sauvage qui se trouvent dans les parcs nationaux, les forêts nationales, les bases militaires et autres terrains fédéraux.

En outre, chacun des cinquante Etats américains possède sur son territoire une agence dotée d'un personnel spécialisé qui se consacre à la gestion de la vie sauvage, notamment des oiseaux migrateurs, de même qu'au niveau fédéral, les efforts des agences de l'Etat chargées des poissons et de la vie sauvage sont complétés par ceux des agences qui s'occupent des poissons, des parcs et des forêts de l'Etat.

Ces activités visent essentiellement à assurer une utilisation durable et à renforcer la conservation des populations d'oiseaux migrateurs. La législation américaine, soutenue par les traités, oblige aussi les agences fédérales s'occupant de projets de mise en valeur des eaux ou d'autres activités modifiant le milieu naturel, à se consulter avec le Service des pêches et de la vie sauvage, au stade de la planification de leurs projets, en vue de minimiser les effets nuisibles que ceux-ci peuvent avoir pour les poissons et autre vie sauvage, y compris les oiseaux migrateurs. Cette «optique de médecine préventive» coûte beaucoup moins cher que les efforts tendant à remédier a posteriori aux problèmes d'environnement créés par des projets de mise en valeur réalisés sans se soucier suffisamment de considérations écologiques.

## Valeur des oiseaux migrateurs

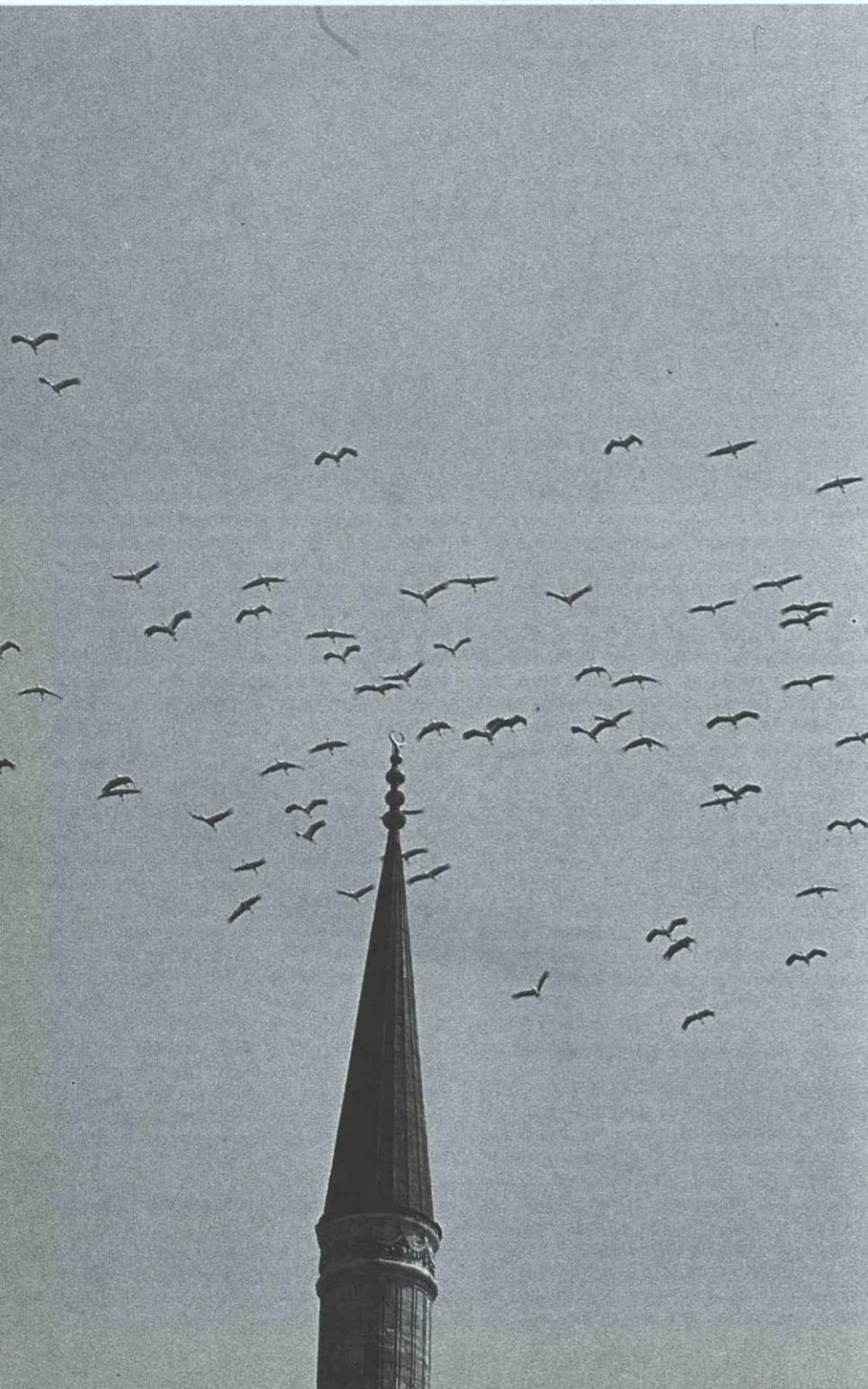
Dans une époque consciente des coûts comme la nôtre, on se demande souvent si ces dépenses et ces considérations sont justifiées; on s'est efforcé d'évaluer approximativement certaines des contributions que les oiseaux migrateurs apportent aux citoyens des Etats-Unis. C'est ainsi qu'en 1975, selon les évaluations, les oiseaux migrateurs ont fourni plus de 175 millions de journées de chasse, au cours desquelles les chasseurs ont dé-

pensé, en exerçant leur sport, plus de 949 millions de dollars (ce qui représenterait environ 1 milliard et demi de dollars, si nous convertissons la somme en dollars de 1981); de leur côté les observateurs d'oiseaux américains avaient dépensé l'année précédente 180 millions de dollars en graines distribuées aux oiseaux sauvages. Ainsi, même si nous ignorons les valeurs intangibles — et sans doute plus importantes — que représentent les oiseaux migrateurs, telles que: les avantages culturels, thérapeutiques, récréatifs et esthétiques qu'ils entraînent; les contributions qu'ils apportent à l'agriculture en se nourrissant d'insectes nuisibles et de mauvaises herbes; les avantages juridiques, éthiques et diplomatiques que nous retirons en faisant face à nos engagements internationaux de conserver de telles espèces ou de conserver le potentiel jusqu'ici non reconnu de leur matériel génétique en vue de contribuer à faire face aux besoins essentiels de l'homme dans le monde de demain qui sera encore plus peuplé et plus démuné de ressources, un argument solide peut être invoqué pour la défense de la sagesse inhérente qui consiste à assurer le bien-être perpétuel des oiseaux migrateurs du monde. On peut invoquer un argument tout aussi fort en faveur du maintien et du renforcement de la coopération internationale dans cet effort. Ce sont les engagements officiels pris entre gouvernements sous la forme de traités ou autres accords internationaux qui permettent cette coopération et tous ceux d'entre nous qui sont préoccupés par cette ressource devraient faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éduquer nos politiciens nationaux et convaincre de cette situation ceux qui élaborent les politiques et aussi faire de leur mieux pour veiller à une application effective de ces accords après leur négociation. Nos petits-enfants nous en sauront gré.

E.B.B.

# Pas de frontières

Karl-Günther Kolodziejczok



De nombreuses espèces animales entreprennent des migrations cycliques et prévisibles, généralement saisonnières. Dans certains endroits de leur aire de répartition (habitat), elles se reproduisent, incubent et élèvent les jeunes; dans d'autres endroits, elles se nourrissent à d'autres époques, hibernent, se reposent, muent; d'autres territoires en revanche sont simplement parcourus plus ou moins rapidement. Ces migrations peuvent s'étendre sur des distances plus ou moins vastes. La grande migration que nous connaissons le mieux est celle de la cigogne d'Europe centrale vers l'Afrique du Sud, ce qui représente plus de 10 000 kilomètres. Ce ne sont pas seulement les oiseaux migrateurs qui entreprennent des migrations, mais aussi de nombreux mammifères, amphibiens, reptiles et poissons. Il y a toutefois aussi des espèces migratrices parmi les invertébrés, par exemple parmi certaines espèces de papillons.

## Espèces migratrices et sédentaires: un même besoin de protection

Les espèces animales migratrices peuvent tout aussi bien être menacées et avoir besoin de protection que les espèces sédentaires. Les causes de danger sont fondamentalement les mêmes: la détérioration ou la destruction intentionnelles des habitats et des conditions nécessaires à la vie, la capture délibérée des animaux et enfin les conséquences secondaires non prévues d'autres activités humaines (par exemple les émissions de substances toxiques). Si on les considère de façon générale et abstraite, les besoins de protection et les mesures à prendre à cet égard sont donc les mêmes que pour les espèces sédentaires; cependant, en fait, la protection efficace d'une espèce migratrice est beaucoup plus difficile à assurer. Les connaissances relatives aux besoins vitaux, aux causes de danger et aux possibilités de protection des différentes espèces qui seraient nécessaires à une protection efficace, sont naturellement plus réduites; les lacunes sont plus difficiles à combler. Toutefois, ce qui est décisif, c'est que, contrairement aux espèces sédentaires, les populations d'une espèce migratrice doivent être protégées

Quel magnifique spectacle: *Ciconia ciconia* migrant en masse au-dessus d'Istanbul (Photo T. Gürpınar)



Une force de la nature: *Salmo salar* en route vers ses frayères (Photo Electricity Supply Board, Ireland)

et donc gérées en fonction des causes de danger non pas dans un seul endroit ou dans une zone bien délimitée, mais dans chacun des endroits ou des zones de leurs divers habitats qui présentent de l'importance pour leur vie, et toujours au moment opportun et de la manière appropriée. Si ce cycle est interrompu de façon durable, ne serait-ce que sur un seul point, la population ne peut pas survivre et tous les autres efforts de protection sont vains. C'est ainsi que la mer et le fleuve les plus propres, ainsi qu'une interdiction absolue de pêcher, ne servent à rien à une population de saumons lorsqu'un barrage sur le fleuve l'empêche de passer et de poursuivre sa migration; de même, les meilleures conditions d'incubation et d'élevage des jeunes dans les toundras sibériennes ne servent pas à grand-chose à l'oeie cendrée si, au printemps, elle ne peut pas profiter suffisamment et sans être dérangée des aires de nourrissage situées dans la région néerlandais-germano-danoise de la mer des Wadden.

Cette coordination n'est déjà pas simple lorsque l'aire de répartition correspond au territoire sur lequel s'exerce la souveraineté d'un Etat. Cependant, lorsque l'aire de répartition d'une espèce migratrice s'étend sur un territoire où s'exerce la souveraineté de plusieurs Etats, comme c'est le cas en règle générale, la coopération des Etats intéressés, c'est-à-dire des «Etats de l'aire de répartition» est nécessaire à la mise en œuvre d'une protection efficace.

Le but de la Convention pour la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage est d'obliger en parti-

culier les Etats de l'aire de répartition des espèces migratrices à réaliser une telle coopération, à créer le cadre institutionnel, structurel et instrumental nécessaire à cette fin et à définir en même temps les lignes directrices essentielles de la nature de cette coopération.

## Historique et genèse de la convention

Il existe déjà une série d'accords internationaux pour la protection de certaines espèces migratrices. Cependant ils sont souvent très divers quant aux objectifs fixés à l'objet de la protection et aux instruments de mise en œuvre. Il n'existe pas de réglementations générales relatives à une coopération internationale concernant la protection des espèces migratrices. Pour cette raison, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, à Stockholm, 1972, a invité les gouvernements à conclure une Convention générale sur la protection et la gestion des espèces migratrices. Le gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne a entrepris, en coopération avec l'Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN) d'élaborer une convention à ce sujet et de la soumettre pour adoption à une conférence diplomatique devant se réunir à Bonn.

Après plusieurs années de travaux préparatoires effectués par le ministère fédéral de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts qui est compétent pour les questions de protection de la nature et par l'IUCN, la conférence s'est réunie à Bonn du 11 au 23 juin 1979. Soixante-trois Etats y ont participé en tant que membres de plein droit ainsi que quatorze Etats et un

grand nombre d'organisations internationales en tant qu'observateurs. Au cours de débats intenses, parfois dramatiques, la conférence a élaboré un texte de convention définitif accompagné d'annexes, qui a été adopté par 32 voix avec 13 abstentions, sans opposition. Depuis lors, vingt-neuf Etats ont signé cette convention et trois Etats l'ont déjà ratifiée. Elle entrera en vigueur lorsque quinze Etats l'auront ratifiée ou y auront adhéré.

## Les accords conclus

La convention vise à créer une réglementation globale, fondée sur la notion de coopération internationale, en matière de conservation et de gestion s'appliquant en principe à toutes les espèces migratrices. Elle vise toutes les espèces de la faune sauvage qui sont migratrices au sens biologique, dans la mesure où leurs migrations ne s'effectuent pas exclusivement à l'intérieur des frontières d'un Etat. Les populations relativement sédentaires qui vivent dans des régions frontalières sont simplement mentionnées dans une clause annexe. De façon générale, les Parties contractantes doivent notamment:

- encourager et appuyer les recherches concernant les espèces migratrices, ou y coopérer;
- s'efforcer de réaliser immédiatement la protection des espèces énumérées dans l'annexe I, et
- s'efforcer de conclure des accords sur la conservation et la gestion des espèces énumérées dans l'annexe II.

Dans ce contexte, il est précisé dans un

article spécial (article III), que, en ce qui concerne certaines espèces migratrices particulièrement menacées énumérées dans l'annexe I, les Etats de l'aire de répartition sont tenus de prendre des mesures d'urgence propres à assurer leur protection, le cas échéant même en l'absence d'une réglementation internationale. Ces mesures d'urgence concernent la capture intentionnelle directe d'animaux, la conservation des habitats, la suppression des obstacles aux migrations et les autres facteurs susceptibles de menacer l'espèce concernée.

La principale disposition de fond de la convention consiste dans l'obligation, stipulée dans les articles IV et V, qui incombe aux Etats de l'aire de répartition des espèces migratrices énumérées dans l'annexe II, de conclure des accords dans lesquels ils s'engagent de façon détaillée à prendre des mesures spécifiques et coordonnées en faveur de la conservation de l'espèce migratrice concernée. Ces accords doivent notamment assurer une coopération efficace des Etats intéressés dans les domaines de la protection et de la gestion des biotopes, de l'exploitation rationnelle, de travaux de recherche et d'échange d'informations. Chaque accord doit, chaque fois que cela est possible, porter sur plus d'une espèce migratrice et s'étendre à la totalité de l'aire de répartition des espèces concernées, ce qui vise à assurer la meilleure efficacité d'application.

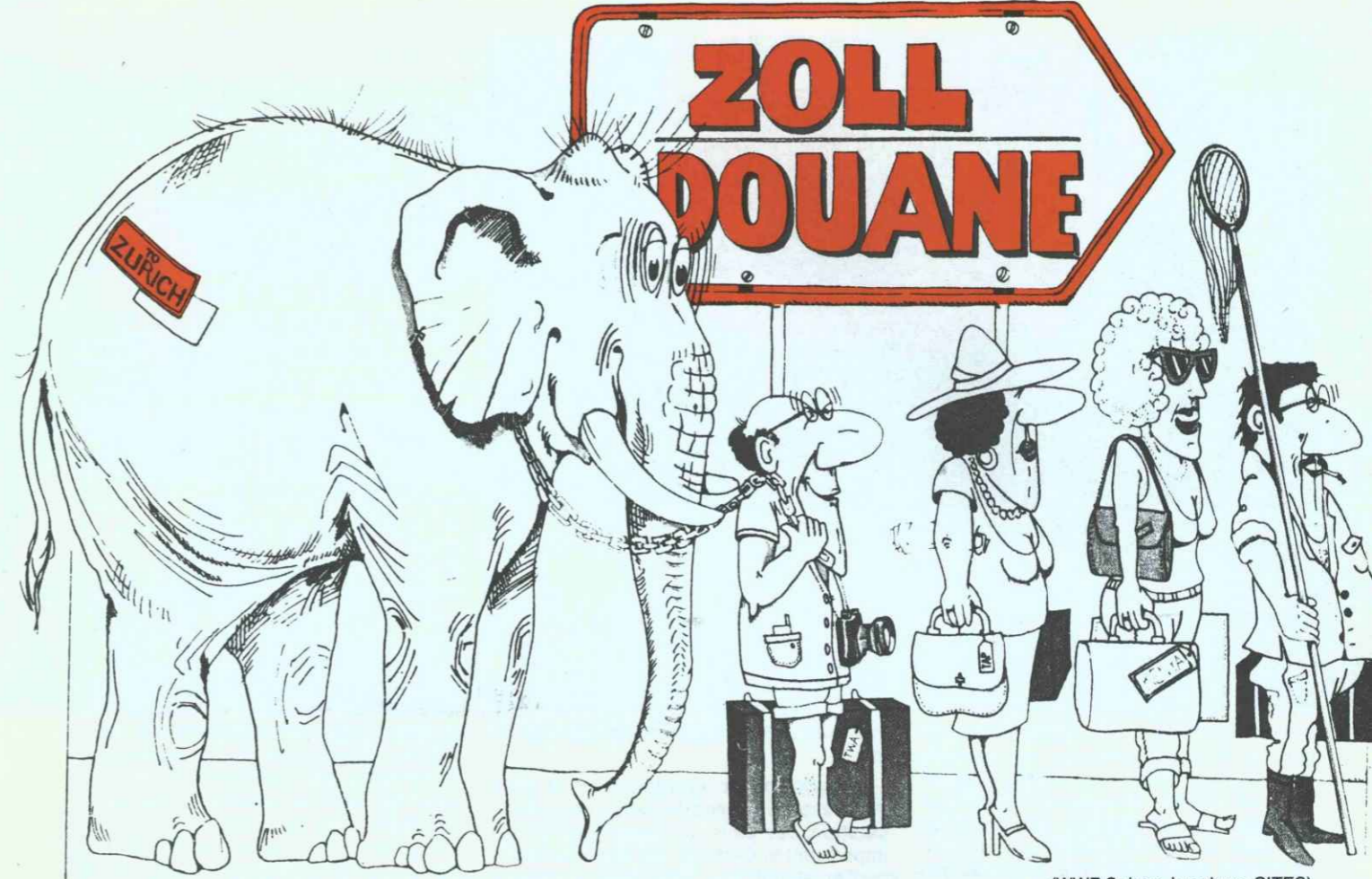
Le choix limité des espèces migratrices (annexe I: 40 espèces; annexe II: 32 espèces), qui ont été englobées dans les annexes est le résultat de discussions bilatérales approfondies et de l'expérience acquise avec les listes démesurées de la Convention de Washington. Cette énumération est censée n'être qu'un choix représentatif, aussi peu contestable que possible, des différents types d'espèces migratrices provenant de toutes les régions géographiques. Elle doit former l'élément de base des annexes qui seront progressivement développées.

Les organes de la convention sont la conférence des parties, le conseil scientifique et le secrétariat. En tant qu'organe de décision, la conférence des parties doit se réunir régulièrement tous les trois ans. Elle doit procéder à un examen de l'application de la convention, promouvoir ses objectifs par des mesures appropriées et veiller au développement et à l'adaptation du texte et surtout des annexes. Le conseil scientifique doit fournir des avis à la conférence des parties, au secrétariat, ainsi qu'à tout organe susceptible d'être créé aux termes de la convention ou d'accords spéciaux. L'organe permanent de la convention est le secrétariat. Il doit être le moteur de la convention. Il est fourni par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et financé par ce dernier et surtout par les Parties contractantes.

### «Signer, sans délai»

L'organisation de la conférence et la conclusion de la convention ont suscité beaucoup d'attention et d'intérêt. On a remarqué en particulier qu'il a été possible de créer, en dépit de résistances considérables, une convention relativement solide et étendue. La «Stratégie mondiale pour la conservation de la nature» donne au sujet de la convention l'appréciation suivante: «La convention sur les espèces migratrices revêt donc une très grande importance. Les gouvernements devraient la signer sans délai et les organisations nationales et internationales devraient les aider à la mettre en œuvre.» Il faut espérer que la convention entrera bientôt en vigueur et qu'elle répondra aux espoirs qu'elle a suscités.

K.G.K.



(WWF Suisse, brochure CITES)

## Souvenirs exotiques...

Peter H. Sand

Les touristes européens sont devenus une grave menace pour la survie de nombreuses espèces sauvages menacées d'extinction dans le monde entier. C'est bien triste — car le tourisme, convenablement organisé et convenablement réglementé, peut certes encourager et appuyer utilement les efforts déployés sur le plan local pour sauvegarder la vie sauvage. Ce qui crée un problème, c'est que certains touristes tiennent à s'appropriier des fragments de «nature» et à les ramener chez eux en guise de preuves: ivoire, peaux de léopards, bébés crocodiles empaillés, ceintures en peau de serpent, carapaces de tortues, plantes rares et animaux vivants — le goût pour les souvenirs à base d'espèces sauvages exotiques ne connaît pas de limites.

### Commerce illicite

Il semble que peu de gens se rendent compte que le simple fait de franchir une frontière internationale avec l'un quelconque de ces objets peut constituer un acte illicite. La Convention sur le commerce international des espèces sauvages de faune et de flore menacées d'extinction, adoptée en 1973 à Washington, précise que le «commerce» comprend l'exportation, la réexportation, l'importation et l'introduction en provenance de la mer. Passer la frontière avec un «spécimen» interdit (vivant, mort ou produit obtenu à partir de l'animal en question) ou sans permis valable dans le cas d'une espèce protégée par la convention peut donc entraîner la confiscation du spéci-

men et le paiement d'une amende. La convention est maintenant en vigueur dans plus de soixante-dix pays. En Europe occidentale, les procédures de ratification seront menées à terme cette année dans les pays du Benelux, en Irlande et en Espagne et peut-être aussi en Islande (qui a tardé à cause de sa petite industrie baleinière). Les seuls «points noirs» subsistants seront alors l'Autriche et les Etats balkaniques.

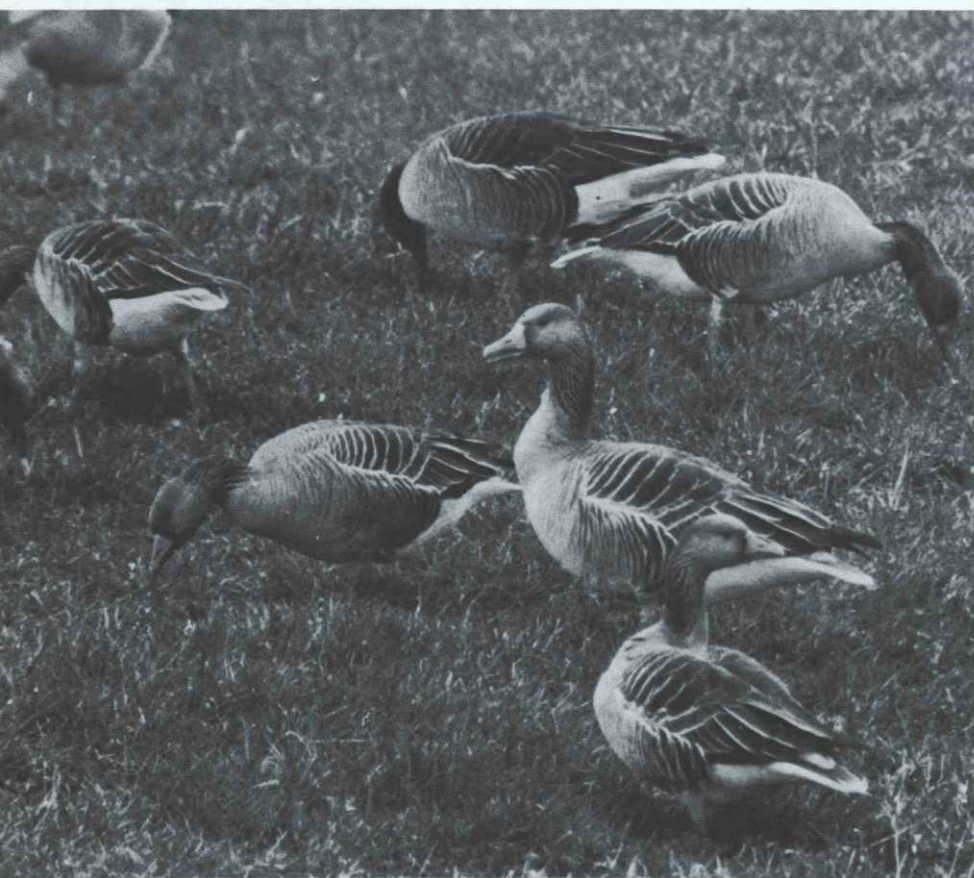
Au cours des six premières années d'application de la Convention de Washington (qui est entrée en vigueur en juillet 1975), les mesures restrictives ont surtout porté sur les importations commerciales à grande échelle. Le petit secrétariat de la convention qui est géré par l'Union internationale pour la conservation de la nature et des ressources naturelles (UICN) pour le compte du Programme des Nations Unies pour l'environnement et dont le siège se trouve à Gland, en Suisse, a réussi à établir un réseau de communications directes entre les organes nationaux de conservation de la nature et les services douaniers des Etats membres; il a signalé plus de 300 violations présumées de la convention et a découvert plusieurs affaires importantes de contrebande et de falsification de documents dans le commerce européen de l'ivoire, des fourrures et des animaux de compagnie.

### Contrôles douaniers: difficultés

Pour des raisons faciles à comprendre, les mesures restrictives nationales à l'importation ont été beaucoup moins rigou-

reuses dans le cas des touristes. Aucun douanier n'aime gâcher les vacances d'un voyageur qui revient heureux d'un safari avec un trophée auquel il tient beaucoup et peut-être un portefeuille (vide) en croco. Mais le tourisme de masse organisé a modifié toutes les données. Des avions entiers de touristes qui achètent tous les mêmes souvenirs dans les mêmes boutiques recommandées par les organisateurs de voyages peuvent maintenant anéantir des populations entières d'espèces sauvages locales en trois ou quatre saisons. «La production de masse» de souvenirs à base d'espèces sauvages devient rapidement une entreprise commerciale organisée avec des intermédiaires qui engagent des chasseurs et qui établissent des réseaux d'approvisionnement à longue distance en vue de constituer des stocks pour l'arrivée du prochain avion. Des études anthropologiques récentes montrent comment cette nouvelle demande extérieure pour des produits obtenus à partir d'espèces sauvages a bouleversé dans certains cas le mode de vie de tribus qui vivaient traditionnellement de la chasse, en les faisant dépendre de plus en plus d'une ressource naturelle unique, ce qui entraîne finalement l'épuisement, l'exploitation exagérée et l'épuisement de celle-ci, puis l'effondrement de leur mode de vie.

Un phénomène capable de causer encore plus de dégâts que le «marché d'aéroport» classique de produits bon marché provenant d'espèces sauvages est la demande simultanée de souvenirs «exclu-



Les espèces migratrices, comme *Anser anser*, demandent une protection dans chacun de leurs divers habitats (Photo Jan van de Kam)



Occasionnellement le grand public peut prendre conscience du trafic illégal de certaines espèces menacées: ici 141 cornes de rhinocéros saisies par les autorités douanières (Photo WWF/M. Wolf/QUICK)

sifs» — dont la valeur est directement proportionnelle à la rareté. Là encore les collectionneurs isolés sont remplacés depuis longtemps par les organisateurs commerciaux à la recherche du dernier créneau du marché: un organisateur français fait de la publicité pour des «safari de chasse au gorille» en Guinée équatoriale, un homme de science britannique organise des «expéditions de chasse au papillon» en Asie du Sud-Est, une agence de voyage ouest-allemande organise des «voyages d'études» en Amérique du Sud et en Amérique centrale pour la cueillette de cactus et d'orchidées rares. Souvent, les participants vendent par la suite une partie de leur butin pour financer leur prochain voyage — pratique désignée par le terme de «tourisme lucratif». Dans la plupart des pays d'Europe, la revente d'articles importés en franchise comme trophées ou comme effets personnels n'est pratiquement pas réglementée. Ces transactions sont fréquemment conclues par le biais des petites annonces classées des journaux ou des revues spécialisées pour chasseurs ou collectionneurs. C'est la rareté qui détermine le prix — à tel point que l'on a critiqué l'inscription de certaines espèces sauvages à l'annexe I de la Convention de Washington en affirmant que cela risquait de précipiter la course aux derniers spécimens survivants!

Les pays les plus immédiatement menacés par ce commerce sont naturellement les pays d'origine où les restrictions à l'exportation ne sont guère rigoureuses ou n'existent même pas. Au Sri Lanka, on distribue maintenant aux touristes des brochures d'information rédigées en anglais, en allemand, en français et en suédois pour les prier instamment de contribuer à sauver la flore et la faune sauvages de l'île et de ne pas acheter de produits fabriqués à partir d'animaux ou de plantes sauvages. Au Sénégal ou en Gambie, des affiches officielles placardées dans les aéroports informent les visiteurs que la vente et l'exportation de ces produits sont illicites. En Inde et en Sierra Leone, des Européens ont dû payer des amendes pour avoir tenté de passer en fraude des animaux et des peaux d'animaux. En Suède et en Islande, certains «collectionneurs» étrangers d'oiseaux

rare et d'œufs d'oiseaux se sont retrouvés en prison. Des «touristes» allemands et autrichiens trop connus se sont vu refuser un visa d'entrée à Madagascar, au Maroc et en Amérique centrale après avoir été pris à plusieurs reprises sur le fait.

L'efficacité de la répression sur le plan international dépend toutefois de la coopération des pays «consommateurs» et importateurs. Certains des Etats parties à la Convention de Washington rendent leurs restrictions à l'importation plus rigoureuses, surtout à l'arrivée de voyages organisés dans des centres connus de commerce illicite. Cependant, les contrôles douaniers ne sont jamais appréciés et quiconque a vu les foules de touristes arrivant dans tel ou tel grand aéroport européen pendant un seul jour de vacances sait que la tâche est impossible. Le seul espoir de résoudre le problème réside dans la modération volontaire des consommateurs eux-mêmes.

#### Prise de conscience du public

L'élément clé de cet effort est la prise de conscience du public. Plusieurs gouvernements et organismes non gouvernementaux européens ont publié récemment de nouveaux documents d'information pour signaler aux touristes les restrictions à l'importation d'espèces sauvages et de produits à base d'espèces sauvages:

— Au Royaume-Uni une brochure et une affiche «Si vous pensez ramener de vos vacances ou d'un séjour à l'étranger un animal, une peau d'animal ou une carapace, lisez ceci...» (Department of the Environment, Wildlife Conservation Licensing Section, Tollgate House, Houlton Street, Bristol BS2 9DJ);

— En Suisse, une brochure illustrée rédigée en français et en allemand: «Plutôt que de ramener un éléphant de vos vacances» (WWF Suisse, c.p., CH 8037 Zurich);

— En République Fédérale d'Allemagne, une brochure semblable, intitulée «Souvenirs, souvenirs» et un numéro spécial d'une revue sur la Convention de Washington (Umweltstiftung WWF, Bockenheimer Anlage 38, D 6000 Frankfurt 1).

La «liste rouge» complète des espèces protégées par la convention comprend maintenant plus de 2 000 espèces animales et plusieurs milliers d'espèces de plantes. Un certain nombre de nouvelles espèces menacées d'extinction ont été ajoutées lors de la troisième Conférence de la convention, qui s'est tenue à la Nouvelle-Delhi en février 1981 — y compris les coraux noirs, qui sont actuellement menacés d'extinction dans plusieurs de leurs habitats naturels à cause de l'exploitation exagérée qui en est faite pour l'industrie des souvenirs. Selon une étude effectuée en 1981 par le service de surveillance du commerce des espèces sauvages de l'UICN qui se trouve à Cambridge, il faudra peut-être bientôt inscrire aussi les coquillages sur cette liste: en effet, la demande due au tourisme a déjà fortement dépeuplé certaines régions où ils étaient naguère abondants, comme la côte de l'Afrique orientale, et certains collectionneurs ont commencé à «investir» dans des espèces rares qui risquent de s'éteindre dans un avenir prévisible. Les brochures d'information du Fonds mondial pour la protection de la vie sauvage vont donc actuellement plus loin que la Convention de Washington et invitent instamment les consommateurs à n'acheter aucun produit obtenu à partir d'une espèce sauvage — selon les termes d'un slogan utilisé par la Section suédoise du Fonds: «Des cadavres ne font pas les meilleurs souvenirs.»

Et ce n'est peut-être pas encore là la fin du problème: la dernière attraction pour touristes sur la côte méditerranéenne est constituée par des photographes de plage accompagnés de bébés chimpanzés affublés de vêtements. Les chimpanzés figurent à l'annexe I de la convention qui énumère les espèces dont l'exportation et l'importation sont interdites. Néanmoins, étant donné que l'Espagne n'est pas encore partie à la convention, plus d'une centaine de ces jeunes animaux sont parvenus sur ce nouveau marché et sont maintenant exhibés tout le long de la Costa Brava et à Majorque, régions littéralement livrées au commerce touristique. La seule chose à faire est peut-être d'adopter la méthode de choc préconisée par la Section néerlandaise du Fonds mondial, à savoir aborder le prochain client du photographe et lui poser la question suivante: «Savez-vous que le chimpanzé est une espèce menacée d'extinction? Et avez-vous vraiment besoin d'une autre tête de singe pour votre portrait?»

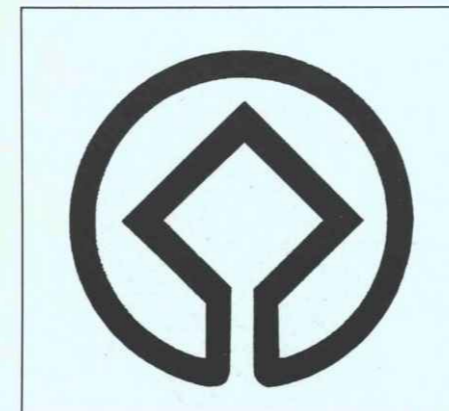
P. H. S.



Un des sites inscrits par le Danemark sur la liste des zones humides de la Convention de Ramsar: Veljerne (Photo P. Hald-Mortensen)

## Un patrimoine commun

Veit Koester



L'emblème officiel du Patrimoine mondial symbolise l'interdépendance des biens culturels et naturels. Le carré central est une forme créée par l'homme et le cercle représente la nature, les deux intimement liés

Deux des conventions mondiales ayant trait à la conservation ont spécifiquement comme objectif de protéger ou de conserver certains sites et habitats. Il s'agit de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats de la sauvagine (adoptée à Ramsar le 2 février 1971 et entrée en vigueur le 21 décembre 1975) et de la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (adoptée par la 17<sup>e</sup> Conférence générale de l'UNESCO le 16 novembre 1972 et entrée en vigueur le 17 décembre 1975).

#### Un objectif supérieur commun — différence totale pour le reste

Le seul aspect commun à ces deux conventions est leur même objectif supérieur: la protection de certains sites ou habitats présentant une importance internationale. Hormis cela, elles sont entièrement différentes. Les conventions diffèrent essentiellement dans leur structure juridique et administrative, les mesures qu'elles envisagent ainsi que la nature différente de leurs «listes».

De même, l'éventail des Etats parties aux conventions est très différent — du moins en Europe occidentale. C'est ainsi que l'on remarque que seuls six des Etats membres du Conseil de l'Europe sont parties aux deux conventions et qu'aucune des deux n'a vu adhérer plus d'une dizaine de membres du Conseil de l'Europe.

#### La Convention de Ramsar — objectifs

L'objectif de la Convention de Ramsar consiste en particulier à conserver les zones humides comme habitats de la sauvagine, étant donné que la population de sauvagine doit être considérée comme un type de ressource internationale, c'est-à-dire une ressource qui nous appartient à tous et que tous les membres de la communauté mondiale doivent contribuer à protéger.

Néanmoins, les zones humides sont importantes aussi à d'autres égards. Presque toute la population de harengs de la mer du Nord dépend, à un moment ou à un autre de son cycle de vie, de la mer des Wadden dans son ensemble. De surcroît, on a calculé que les deux tiers des pêcheries du monde dépendent directement de la fertilité des zones humides côtières. Dans les criques marécageuses d'eau salée, le reflux contient trente fois plus de matières organiques que la haute mer.

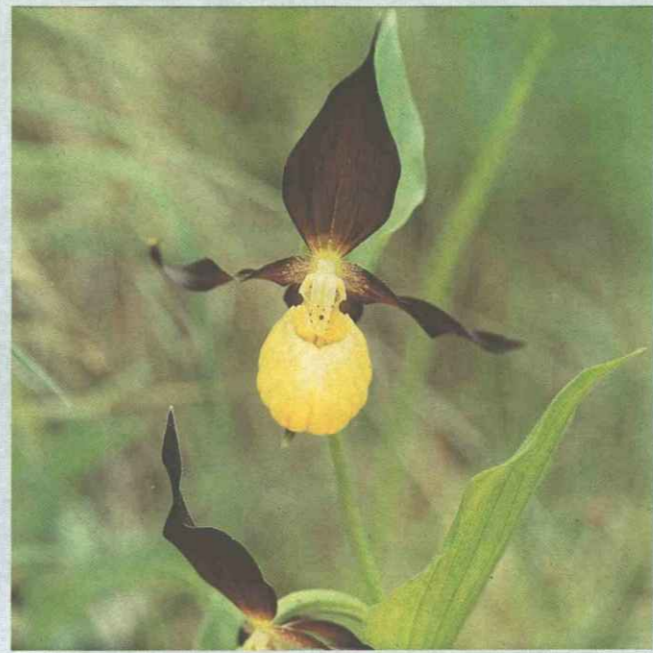
#### La liste de la Convention de Ramsar

Conformément à l'article 2 de la convention, il est établi une liste de zones humides d'importance internationale. Lorsqu'un Etat adhère à la convention, il doit désigner au moins une zone à inscrire sur la liste. Cette liste contient maintenant environ 220 sites, soit au total une superficie de 60 000 km<sup>2</sup>.





1



3



2



4

## Un patrimoine commun

Plus de la moitié d'entre eux sont situés dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Bien que ces zones humides ne représentent en superficie que le quart ou le cinquième de la superficie totale de l'ensemble des sites qui sont inscrits sur la liste, on peut affirmer que cette liste est dominée par l'Europe occidentale.

Pour sa part, le Danemark y contribue par 26 sites qui représentent une superficie terrestre et maritime d'environ 6 000 km<sup>2</sup>, ce qui équivaut au dixième de la superficie totale qui y est inscrite. Deux autres pays ont désigné des superficies encore plus vastes. Il s'agit de l'URSS (un peu moins de 29 000 km<sup>2</sup>) et l'Iran (environ 13 000 km<sup>2</sup>). A eux trois, ces pays ont désigné exactement les quatre cinquièmes de la superficie totale inscrite sur la liste par les trente Etats ayant adhéré à la convention.

Les Parties contractantes sont responsables de l'aménagement consciencieux de leurs zones humides. Une zone figurant sur la liste peut en être retirée ou être restreinte pour des raisons urgentes d'intérêt national. Toute perte de ressource en zones humides devrait dans toute la mesure du possible être compensée par la désignation d'autres zones.

### Les mérites de la convention

La convention a été critiquée, car elle n'entraîne pas d'obligations réelles pour les Etats membres. Ce fait ne saurait être nié. En revanche, les obligations morales que les Etats membres assument pourraient les lier tout autant que de véritables

obligations juridiques. Il n'est pas possible d'intervenir secrètement dans des zones inscrites à l'inventaire international. Il s'ensuivrait des discussions publiques, aussi bien au niveau national qu'international, et la réaction de l'électorat est, comme chacun sait, très souvent l'arme la plus forte contre des décisions politiques.

En outre, la convention a déjà en fait constitué un moyen de protection très important pour les zones inscrites sur la liste. Une preuve frappante: aucune zone inscrite à l'inventaire des zones humides d'importance internationale n'en a encore été retirée.

### Les faiblesses de la convention

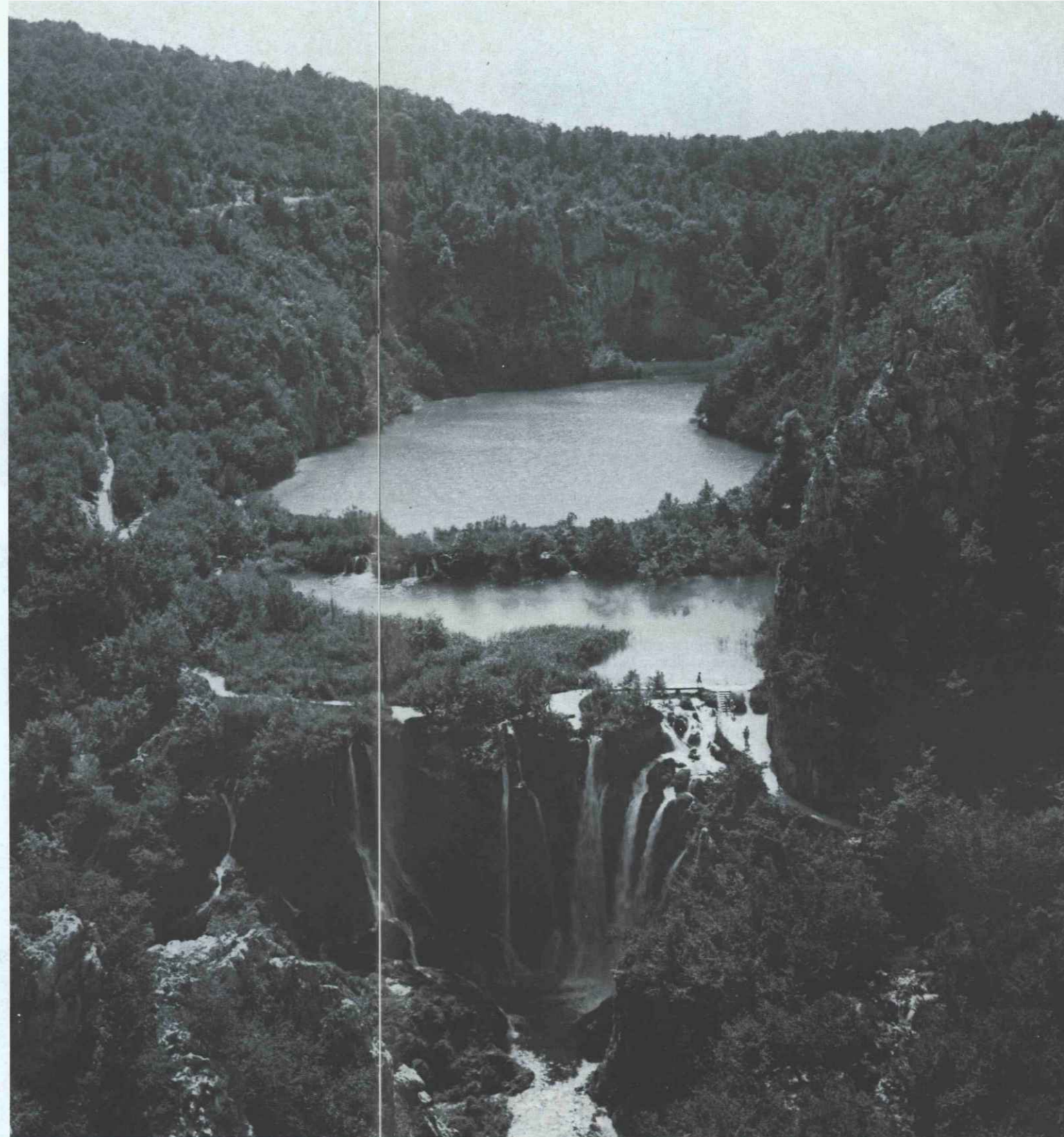
Ce n'est pas le fait que la convention n'impose pas d'obligations, qu'elle ne soit pas «contraignante», qui est une source de préoccupations, comme l'a indirectement montré la Conférence sur les zones humides tenue à Cagliari en novembre 1980. Les problèmes qui y ont été mis en lumière étaient de nature différente, par exemple l'établissement de versions authentiques ou officielles du texte de la convention en plusieurs langues (permettant ainsi à la France, par exemple, d'y adhérer), et l'introduction d'une procédure d'amendement ouvrant la porte à d'autres modifications souhaitables (par exemple des dispositions visant à élaborer un règlement financier, à adopter un budget, à tenir périodiquement des réunions de la conférence des Parties, à constituer un secrétariat permanent). Un certain nombre de recommandations allant dans ce sens ont été adoptées. Néanmoins, il faudra beaucoup de temps pour les mettre en œuvre.

De même, seul le temps remédiera à la faiblesse que représentent le nombre plutôt limité de Parties contractantes et la dispersion géographique des zones figurant sur la liste qui n'est pas satisfaisante sur le plan biologique.

### L'objectif et la nature de la Convention pour la protection du patrimoine mondial

L'objectif de la convention est de protéger les éléments du patrimoine culturel et naturel qui présentent une importance pour tout le genre humain et de fournir un cadre permanent d'assistance technique et économique en vue de protéger ce patrimoine.

Ainsi, la convention doit être considérée comme une expression de la reconnaissance du principe que la communauté internationale dans son ensemble a l'obligation de contribuer à la protection de cette partie du patrimoine culturel et naturel qui revêt une importance universelle.



Les merveilleuses cascades de Plitvice en Yougoslavie; préservées à jamais (Photo Office du tourisme yougoslave)

### Le champ de la convention

En se fondant sur les définitions de la valeur universelle exceptionnelle des propriétés culturelles et naturelles qui figurent aux articles 1 et 2 de la convention, le Comité du patrimoine mondial, composé de vingt et un membres (actuellement la France, l'Italie, la République Fédérale d'Allemagne et la Suisse notamment en font partie) a élaboré deux groupes de critères: l'un pour la propriété culturelle et l'autre pour la propriété naturelle.

Les sites du patrimoine naturel devraient donc répondre à l'un des critères suivants au moins:

— constituer des exemples exceptionnels des principales étapes de l'histoire de l'évolution terrestre;

— constituer des exemples exceptionnels des processus géologiques continus importants, de l'évolution biologique et de l'interaction de l'homme avec son environnement naturel;

— contenir des phénomènes naturels uniques, des formations, des caractéristiques ou des zones d'une beauté naturelle exceptionnelle;

— contenir les habitats naturels les plus importants et les plus significatifs où survivent encore des espèces animales ou végétales menacées présentant une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation.

### Liste du patrimoine mondial

A partir des propositions soumises par les Etats membres et leur évaluation, une liste du patrimoine mondial a été établie. La liste comprend actuellement 85 sites. A peu près la moitié seulement des 60 Parties contractantes y sont représentées,

notamment: Chypre (Paphos), la France (entre autres, par le Mont-Saint-Michel et la cathédrale de Chartres), la République Fédérale d'Allemagne (la cathédrale d'Aix-la-Chapelle), l'Italie (entre autres, par le centre historique de Rome), Malte (la ville de La Valette) et la Norvège (l'église d'Urnes Stave). Autres exemples figurant sur la liste: les îles Galapagos (Equateur), le Parc national de Sagarmatha (Népal), Yellowstone (Etats-Unis d'Amérique) et le Parc national de Virunga (Zaïre).

Vingt pour cent seulement des sites inscrits sur la liste du patrimoine mondial sont naturels, les quatre-vingts autres pour cent sont culturels. Ce déséquilibre a été une source de préoccupation, et l'on s'efforce à l'heure actuelle de parvenir à une plus juste représentation des sites naturels.

Aucun site n'a jusqu'ici été désigné par la Suisse, le Portugal et le Danemark. Pour ce qui est du Danemark, l'explication est que l'adhésion à la convention en elle-même et sa contribution au Fonds du patrimoine mondial sont considérées comme l'aspect le plus important. L'objectif de ce Fonds est que les pays riches devraient aider ceux qui sont en développement.

### Fonds du patrimoine mondial

Les Etats membres versent une contribution au Fonds qui a pour objectif d'entretenir les sites et de faire face aux coûts qu'entraînent la formation du personnel, la fourniture d'avis scientifiques et d'une assistance préparatoire. Les Parties contractantes versent au Fonds une participation qui correspond à 1% de leur contribution normale à l'UNESCO. Dans le cas du Danemark, elle équivaut à peu près à 15 000 dollars par an. Le budget du Fonds pour 1980-1981 s'élève approximativement à 1,4 million de dollars. L'assistance fournie par le Fonds peut revêtir des formes différentes, par exemple aide technique, prêts à faible intérêt ou subventions.

### Conclusion

Il existe bien sûr un lien entre la Convention de Ramsar et la Convention pour la protection du patrimoine mondial. De la même manière, celles-ci sont également liées à la Convention de Berne et, par exemple, au réseau européen de réserves biogénétiques du Conseil de l'Europe. A la longue, il peut s'avérer difficile de faire fonctionner ces instruments internationaux à l'unisson ou du moins en harmonie. Une condition essentielle est que l'éventail d'Etats membres soit plus ou moins identique. Il semblerait même naturel que ce soient les Etats membres du Conseil de l'Europe qui prennent la tête du mouvement. V. K.

#### Légendes des photos p. 16-17

1. *Dendrophyllia nigrescens* (Photo P. Laboute-Jacana)
2. *Chasse au cachalot* (Photo R. Arnault-Pitch)
3. *Cypripedium calceolus* (Photo Hayon-Pitch)
4. *Lutra lutra* (Photo S. Cordier-Pitch)

L'environnement sous-marin  
est encore trop peu connu  
(Photo J. G. Harmelin)



# Une multiplicité de traités

Cyrille de Klemm

Le premier traité de conservation de la faune sauvage, la Convention internationale pour la protection des oiseaux, qui est d'ailleurs toujours en vigueur, a été conclu en 1902. Depuis cette date, mais surtout au cours des quinze dernières années, le nombre de traités ayant trait à la protection de la nature n'a cessé de croître. C'est la manifestation tangible d'une

meilleure prise de conscience au niveau international de la nécessité de protéger espèces et écosystèmes.

## Protéger la vie sauvage

Un premier groupe de traités comprend ceux qui concernent la protection de la vie sauvage dans une région particulière du monde. Ces accords prévoient, en général, la création d'aires protégées, la protection de certaines espèces, la réglementation de la chasse aux animaux gibier et dans les traités les plus récents, le contrôle de l'introduction d'espèces exotiques.

En Afrique, après une première tentative avortée en 1900, il a fallu attendre 1933 pour que soit conclue à Londres une première Convention pour la conservation de la faune et de la flore de ce continent. C'est de l'entrée en vigueur de la Convention de Londres que date la création de certains des plus beaux parcs nationaux africains.

En Amérique, c'est en 1940 qu'a été conclue la Convention pour la protection de la flore et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique. Elle est toujours en vigueur.

Dans l'Antarctique, les Etats parties au Traité sur l'Antarctique de 1959 ont adopté en 1964 un texte intitulé «Mesures approuvées pour la conservation de la faune et de la flore de l'Antarctique».

Il existe enfin, pour la région du Pacifique Sud, une convention signée en 1976, à Apia, au Samoa occidental. Elle n'est pas encore en vigueur. Il n'existe pas encore de traités ayant trait à la protection de la vie sauvage dans son ensemble pour le Moyen-Orient, l'Asie et l'Extrême-Orient. Les pays de l'ASEAN, organisation qui comprend l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande,

ont cependant ouvert des négociations dans le but de conclure, entre eux, une convention de ce type.

## Réglementer la capture d'espèces marines

Une deuxième catégorie de traités regroupe ceux dont l'objet est de réglementer la capture d'espèces marines dont les mêmes populations sont exploitées par des pêcheurs de nationalités différentes. Il s'agit essentiellement des conventions de pêche. Celles-ci peuvent s'appliquer à l'ensemble d'une région comme l'Atlantique du Nord-Est, la Baltique ou la mer Noire, ou à certaines espèces comme les thons, les phoques ou les baleines. Le tout premier de ces traités a été signé entre le Canada et les Etats-Unis en 1923 pour réglementer la pêche au flétan dans le Pacifique Nord. Depuis cette date, de très nombreux traités de pêche, multilatéraux ou bilatéraux, couvrant la plupart des mers du globe et la majorité des espèces d'importance commerciale, ont été conclus entre les Etats intéressés. Leur objet principal est d'éviter la surexploitation.

Parmi ces accords, ceux qui ont trait aux mammifères marins méritent ici une mention particulière en raison de la vulnérabilité de ces espèces et de leur popularité auprès du grand public. Il existe ainsi des accords bilatéraux entre la Norvège et l'URSS et entre la Norvège et le Canada pour la protection et la réglementation de l'exploitation de diverses espèces de phoques dans certaines régions de l'Atlantique Nord, une Convention conclue en 1972 sur la conservation des phoques de l'Antarctique, et, enfin, une Convention sur la conservation des phoques à fourrures du Pacifique Nord signée en 1957 qui constitue un modèle d'exploitation rationnelle d'une espèce animale migratrice. La Convention pour la réglementa-

tion de la chasse à la baleine, signée en 1946, n'a pas, en revanche, en raison surtout de contingents fixés trop haut, réussi à maintenir le niveau des populations de cétacés exploités. Le nombre de baleines a donc, d'année en année, continué à diminuer jusqu'à ce que la Commission baleinière fût finalement amenée à décider la protection complète, l'une après l'autre, de la plupart des espèces dont elle a la charge.

## Préserver les oiseaux migrateurs

Un troisième groupe de traités est constitué par les accords ayant trait à la préservation des oiseaux migrateurs. Il s'agit presque toujours de traités bilatéraux. Ces accords prévoient, en général, la protection complète de certaines espèces, souvent fort nombreuses, énoncent certaines règles relatives à la chasse des espèces gibier et, dans les accords les plus récents en tout cas, font obligation aux parties de protéger les habitats des espèces auxquelles ils se réfèrent et de contrôler l'introduction d'espèces exotiques dans ces habitats lorsqu'elles sont susceptibles de nuire aux espèces protégées.

En Europe, après la Convention de Paris de 1902 pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture, une nouvelle convention, la Convention internationale pour la protection des oiseaux, a été conclue, également à Paris, en 1950. Ce traité ne fait plus de distinction entre espèces utiles et nuisibles et pose le principe que tous les oiseaux doivent être protégés, au moins pendant la période de reproduction. Il n'a malheureusement été ratifié que par un petit nombre d'Etats. En Europe encore, il convient de citer la Convention Benelux sur la chasse et la protection des oiseaux, signée à Bruxelles en 1970, dont l'objet est de réa-

### Etat de ratification de cinq conventions importantes<sup>1</sup>

	Berne	Ramsar	Washington	Bonn	UNESCO
Autriche	S		S		
Belgique	S	S	S		
Chypre	S		R		R
Danemark	S	R	R	S	R
France	S		R	S	R
Rép. Féd. d'Allemagne	S	R	R	S	R
Grèce	S	R	S	S	R
Islande		R			
Irlande	S	S	S	S	
Italie	S	R	R	S	R
Liechtenstein	R		R		
Luxembourg	S			S	
Malte					R
Pays-Bas	R	R		S	
Norvège	S	S*	R	S	R
Portugal	S	S		S	
Espagne	S			S	
Suède	S	R	R	S	
Suisse	R	R	R		R
Turquie	S				S
Royaume-Uni	S	R	R	S	

1. Situation en octobre 1981.

Légende: S = signé

R = ratifié

S\* = signé sans réserve de ratification

## Une multiplicité de traités

et l'Australie (1974) et les Etats-Unis et l'URSS (1976).

Enfin, bien qu'il s'agisse d'un mammifère, on peut rattacher à ce type de traités l'Accord relatif à la conservation des ours blancs (Oslo, 1973) aux termes duquel les cinq pays riverains de l'océan Arctique se sont entendus pour protéger cette espèce dont les déplacements sur les banquises ou les glaces flottantes rendaient une coopération internationale indispensable.

### Sauver certains habitats

Une quatrième et dernière catégorie d'accords comprend ceux dont l'objet est la préservation de certains habitats. Ces accords ne concernent pour le moment que des habitats marins, et aucun d'entre eux n'a d'ailleurs encore été officiellement signé. Il s'agit avant tout du nouveau projet de traité sur le droit de la mer dont l'un des articles prévoit la protection des écosystèmes rares ou fragiles et des habitats des espèces marines, notamment de celles qui sont menacées d'extinction et des projets de protocoles aux conventions sur les mers régionales, conclus sous les auspices du Programme des Nations Unies pour l'environnement, dont l'objet serait la création de parcs ou de réserves marines. C'est ainsi qu'un protocole à la Convention de Barcelone, qui s'applique à la Méditerranée, a déjà été discuté à Athènes fin 1980 et pourrait être signé prochainement.

Cette multiplicité de traités ne va pas sans poser des problèmes de chevauchements, et donc d'efficacité et de coordination, entre les organismes chargés de leur application. La plupart des traités existants ont été conclus pour répondre à

des nécessités particulières ou sont le résultat d'initiatives régionales ou locales.

Au niveau mondial, quatre traités modernes à vocation universelle, à savoir: la Convention de Ramsar sur les zones humides, la Convention du patrimoine mondial de l'UNESCO, la Convention de Washington sur le commerce et la Convention de Bonn sur les espèces migratrices, paraissent bien avoir également été conclus coup par coup sans s'inscrire dans un plan d'ensemble dont ils auraient pu constituer quelques-uns des volets. Certes, la spécificité des régions, les impératifs de la conservation de certaines espèces, continueront à rendre nécessaire la conclusion d'accords régionaux ou locaux. Mais un traité à vocation universelle donnant naissance à une obligation générale de préserver les espèces ainsi que des échantillons représentatifs des différents types d'écosystèmes existants sur la terre paraît néanmoins indispensable. En contrepartie de cette obligation, qui peut être onéreuse, il conviendrait évidemment de prévoir un système de financement, par la communauté internationale, d'une partie au moins des mesures de conservation nécessaires. On pourrait imaginer, par exemple, un système de redevances sur l'utilisation d'espèces ou de produits d'espèces dont la préservation aurait été ainsi assurée.

L'idée d'une convention mondiale n'est pas nouvelle puisqu'elle a déjà reçu un commencement d'exécution, malheureusement sans lendemain, lors d'une Conférence tenue à Berne en 1913. La question a été discutée à nouveau en 1949, à Lake Success, à la Conférence technique internationale pour la protection de la nature. Il ne semble pas, cependant, que cette idée ait été reprise depuis. C. de K.

liser une harmonisation de la réglementation sur la chasse et de protéger les oiseaux non gibier.

Sur le continent américain, les Etats-Unis ont conclu, en 1916 avec le Canada, et en 1936, puis en 1972, avec le Mexique, des accords fixant la liste des espèces dont la chasse est interdite et la durée maximale de la saison de chasse pour les autres. Ces traités constituent la base sur laquelle toute la réglementation de la chasse aux oiseaux d'eau migrateurs s'est ensuite développée aux Etats-Unis.

Dans la région du Pacifique, plusieurs accords ont été conclus récemment. Il s'agit des traités entre les Etats-Unis et le Japon (1972), le Japon et l'URSS (1973), le Japon

Un bel exemple de coopération internationale (Photo C. Kempf)



Symbole de conservation néerlandaise et internationale: le site diplômé du Boschplaat (Photo Ministerie van CRM)

## Législation nationale et internationale Henk J. C. Koster

A l'exception, peut-être, des espèces endémiques, la vie sauvage n'est pas tout entière contenue à l'intérieur des frontières politiques créées par l'*homo sapiens*: je ne suis certainement pas le seul à faire cette observation dans le présent numéro de *Naturoopa*; mais en matière de conservation de la nature, l'on ne saurait être trop prudent, et mieux vaut répéter un message inlassablement que de risquer de ne pas le faire passer. Flore et faune sauvages — migratrices ou pas — se trouvent à l'est, à l'ouest, au nord et au sud des frontières. Les habitats sont souvent transfrontaliers (les habitats d'espèces endémiques ne sont pas à l'abri d'une pollution transfrontalière!), et seule une coopération bilatérale et multilatérale peut permettre une utilisation rationnelle des ressources naturelles.

Selon la philosophie qui préside à la «Stratégie mondiale de la conservation» définie par l'UICN, cette utilisation inclut bien entendu la protection des ressources

naturelles. Dans cet article, l'expression «ressources naturelles» se rapporte à la vie sauvage et aux habitats. Par conséquent, «l'application de conventions internationales» sera limitée à celles qui visent directement ou essentiellement à assurer la conservation des espèces et des habitats.

### Bref historique de la conservation aux Pays-Bas

La conservation de la nature aux Pays-Bas date du début du siècle; il ne s'agissait pas, à l'époque, d'une politique gouvernementale, mais d'une préoccupation de plusieurs personnalités, qui devaient fonder en 1905 la Société pour la sauvegarde des monuments naturels aux Pays-Bas. Cette société, qui compte aujourd'hui plus de 250 000 adhérents, possède et gère (de concert avec ses organisations provinciales homologues et d'autres organisations privées) quelque 120 000 hectares, ce qui équivaut presque à la super-

ficie des zones naturelles dont l'Etat et les autorités provinciales et locales ont la propriété et/ou assurent la gestion. Depuis lors, les organisations privées s'occupant de conservation de la nature aux Pays-Bas jouent un rôle très important. La même période a vu la création de la Société néerlandaise pour la protection des oiseaux. D'autres organisations ont vu le jour, qui s'intéressent à divers autres domaines; mentionnons notamment la Société pour la protection de la mer des Wadden, l'Institut pour l'éducation dans le domaine de la conservation de la nature, ainsi que de nombreux clubs d'étude s'occupant de certains groupes d'espèces.

N'oublions pas non plus la Fondation «Nature et environnement», qui a pour objet de coordonner les activités privées, d'influencer et de mettre en œuvre la politique gouvernementale, d'étudier les problèmes qui se posent dans le domaine de l'environnement, etc. Ce tour d'horizon est loin d'être complet (par exemple, il manque le WWF/Pays-Bas, ainsi que les organisations régionales déjà mentionnées); mais il tente de donner une idée du rôle et de l'impact de l'initiative privée aux Pays-Bas dans le domaine de la conservation de la nature — initiative privée dont les activités sont stimulantes et nova-

trices, et qui poursuit avec les autorités une coopération dont il y a lieu de se féliciter.

L'on peut dire, en règle générale — c'est du moins le cas aux Pays-Bas — que ce sont les milieux privés qui donnent l'impulsion initiale, et que l'Etat emboîte le pas ou prend les choses en main par la suite: mais la conservation de la nature fait exception à cette règle. La législation sur la conservation de la nature existait déjà au dix-neuvième siècle (dès le douzième siècle l'on trouve certaines mesures de protection de l'environnement au niveau local!); cette législation concernait la protection d'espèces dites «utiles». Malheureusement, ces mesures furent bientôt jugées superflues et furent abrogées. Elles ont, depuis lors, été oubliées.

Ce n'est que juste avant le début de la deuxième guerre mondiale que la conservation de la nature retint à nouveau l'attention des milieux gouvernementaux, et que l'on se mit en devoir d'élaborer une législation.

#### Aperçu législatif

Le premier instrument juridique qui ait été élaboré spécifiquement dans un esprit de conservation est la loi de 1936 sur les oiseaux, qui protège «toutes les espèces d'oiseaux sauvages qui se rencontrent en Europe...». Les mots «en Europe» attestent la portée de l'intérêt manifesté par les Pays-Bas en ce qui concerne la conservation de la nature: le seul fait qu'un oiseau soit susceptible, au cours de son existence, de visiter le territoire néerlandais est suffisant pour lui assurer une protection complète. L'étendue de cette protection, qui est également attestée d'une cer-

taine manière dans la loi sur les espèces exotiques menacées, constitue aujourd'hui, à certains égards, un obstacle à notre adhésion à la Convention de Washington.

La loi sur la conservation de la nature (1968) vise à la fois les habitats et les espèces — à l'exclusion des oiseaux, bien entendu. La loi stipule notamment que des zones d'intérêt naturel (n'appartenant pas à l'Etat) pourront être déclarées «monuments naturels protégés»; les zones qui sont la propriété de l'Etat pourront être déclarées «monuments naturels de l'Etat»; il pourra être institué un plan de gestion de la zone concernée. Enfin, la protection des espèces a été ordonnée par un décret royal pris en application de cette loi. En ce qui concerne les espèces, la loi se limite à la flore et à la faune sauvages indigènes.

La loi de 1914 sur la chasse contient des dispositions concernant la chasse et la mise à mort de la faune sauvage, les saisons de fermeture (pour certaines espèces telles que la loutre (*Lutra lutra*) et le phoque (*Phoca vitulina*) la saison est fermée en permanence), les méthodes cynégétiques, etc. Bien entendu cette réglementation s'applique uniquement aux espèces qui ne sont pas visées dans l'une des lois susmentionnées.

Le rameau le plus récent de l'arbre juridique est la loi sur les espèces exotiques menacées; cette loi a pris effet en 1977 en ce qui concerne les animaux vivants. Son article 3, qui s'applique aux animaux morts, ainsi qu'aux parties et produits reconnaissables, est entré en vigueur en 1980. D'une manière générale il est interdit, aux termes de cette loi, de posséder les animaux, morts ou vivants, ou des parties et produits de ces animaux recon-

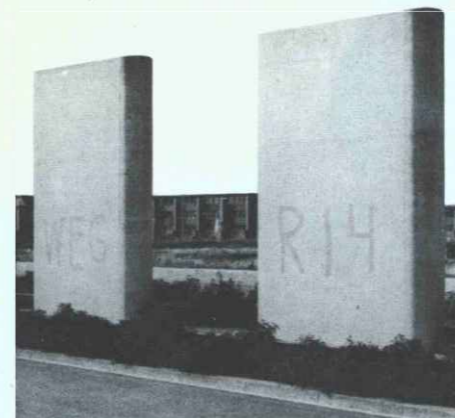
naissables, qui sont énumérés dans une longue annexe visant un certain nombre d'espèces. Cette loi va beaucoup plus loin que CITES; toutefois, les plantes n'entrent pas encore dans son champ d'application.

Les lois susvisées forment l'armature de la législation néerlandaise en matière de conservation de la nature; mais il existe beaucoup d'autres instruments juridiques qui sont de la plus grande importance pour maintenir ou améliorer l'équilibre du milieu naturel dans notre petit pays. Tel est le cas, par exemple, de la loi d'aménagement du cadre physique, qui fournit un cadre général pour la protection des espaces de plein air. Outre ces instruments juridiques formels, d'importantes mesures administratives ont été mises au point ou sont en cours d'élaboration: création d'un réseau de parcs nationaux; création de «paysages nationaux»; définition d'une politique concernant la compatibilité entre l'agriculture et la conservation de la nature; contrats d'entretien, etc.

#### Législation internationale et application nationale

Malgré l'intérêt du public pour la conservation de la nature et malgré l'existence d'une infrastructure législative, les conservateurs ont, aujourd'hui encore, le sentiment que la situation n'est pas satisfaisante (observons, à titre d'exemple, que sur les 1 400 espèces végétales qui existaient aux Pays-Bas en 1900, 5,3% ont disparu et 35% sont gravement menacées d'extinction). Compte tenu de la faible étendue du territoire néerlandais, les exigences et les intérêts conflictuels dont celui-ci est le théâtre ne font qu'accroître la vulnérabilité de la vie sauvage restante; et même des activités humaines peu «envahissantes» portent atteinte à des processus écologiques importants. Nous ne mentionnerons ici que les instruments juridiques internationaux qui ont une incidence directe sur la conservation de la nature (Conventions de Berne, de Bonn, de Ramsar et de Washington).

Il ne sera pas question de la Convention sur le «patrimoine mondial» (UNESCO), car notre adhésion à cette convention est encore à l'étude; nous ne dirons rien non plus de la Convention du Benelux — au demeurant fort utile — relative à la chasse et à la protection des oiseaux, ni de la Directive de la CEE sur les oiseaux; en



Une route nationale aux Pays-Bas dont certains travaux ont déjà été réalisés mais dont l'exécution finale est mise en cause (Photo F vld Berg e.a.)

effet, les pays parties à ces instruments sont peu nombreux. Deux conventions (celle de Berne et celle de Bonn) ne sont pas encore entrées en vigueur; mais ce n'est pas une raison pour ne pas les évoquer dans cet article, étant donné que les Pays-Bas les ont déjà ratifiées et sont tenus d'observer les obligations qu'elles prescrivent. Le système de gouvernement néerlandais veut qu'on ne puisse ratifier une convention internationale ou y adhérer qu'après avoir procédé, le cas échéant, à l'adaptation des instruments juridiques nationaux. L'approbation du Parlement — l'instrument de ratification ou d'adhésion — n'est accordée que sur la base d'un rapport explicatif et, si besoin est, d'une loi spéciale indiquant les adaptations et/ou les modifications à apporter à la législation existante; dans certains cas, il est nécessaire d'élaborer un instrument juridique entièrement nouveau.

L'application d'instruments juridiques internationaux au niveau national peut avoir des conséquences à trois niveaux différents: sur le plan juridique, administratif et moral.

#### La Convention de Berne

Les obligations découlant de la Convention de Berne aux Pays-Bas n'ont pas entraîné de changements dans la législation existante. Les obligations énoncées dans les articles du corps du texte, ainsi que celles visant les espèces énumérées dans les annexes, sont satisfaites entre autres par notre loi sur la sauvegarde de la nature, notre loi sur la chasse et notre loi sur les oiseaux. Par conséquent, du point de vue juridique, la ratification de cette convention par les Pays-Bas (premier pays à avoir ratifié cet instrument) n'a pas posé de problèmes. Les obligations générales énoncées dans les articles 3 et 4 de la convention («... dans leurs politiques d'aménagement et de développement...») sont satisfaites par d'autres instruments juridiques (par exemple, la loi sur l'aménagement du cadre physique).

Malgré l'absence de contraintes juridiques, c'est au niveau des processus administratifs qu'il convient de prendre dûment en considération un certain nombre de points figurant dans la convention. C'est ainsi que la protection des habitats, par le biais de la loi sur la sauvegarde de la nature et par l'acquisition et la gestion de zones naturelles, est dans le droit fil de la convention, ce qui encourage les efforts au niveau national.

Quant aux activités scientifiques, elles seront stimulées par les dispositions de l'article 9; l'Institut national pour la gestion de la nature est très actif sur le plan scientifique. Nous sommes persuadés que les échanges de données permettront d'intensifier la coopération entre institutions scientifiques en Europe, pour le plus grand profit de la faune et de la flore sur notre continent. La convention n'étant pas encore entrée en vigueur, il n'existe pas encore d'obligations formelles. Ces obligations formelles, nous l'avons vu, sont satisfaites aux Pays-Bas; néanmoins, l'on peut considérer les politiques sous un angle nouveau et se sentir moralement obligé de les confronter avec l'esprit de la convention, même si la lettre de celle-ci ne le stipule pas, du moins en ce qui concerne la situation aux Pays-Bas. Dans ces conditions, il est réjouissant de constater que la convention nous a d'ores et déjà conduit à réexaminer deux projets de construction routière.

#### Application d'autres instruments juridiques

En ce qui concerne la Convention de Bonn, la situation s'apparente beaucoup à ce qui a déjà été expliqué. Il n'a pas été nécessaire de modifier notre législation nationale (nous avons été le deuxième pays à ratifier la convention); ici aussi l'on mettra l'accent sur des mesures de caractère administratif, sur la coopération scientifique et sur des échanges d'informations.

La Convention de Bonn, en tant que telle, n'a pratiquement pas d'implications pour les Pays-Bas: les dispositions de l'annexe I sont satisfaites, en ce qui concerne les espèces qui intéressent les Pays-Bas, soit par la loi sur les oiseaux, soit par la loi sur les espèces exotiques menacées. Quant aux «accords» à conclure (cf. annexe II de la convention), ils n'auront, eux non plus, guère d'influence sur notre système législatif. L'infrastructure existante en matière de gestion sera suffisante pour satisfaire aux obligations prévues par les articles. De plus, les Pays-Bas n'abritent qu'une très faible proportion des espèces visées à l'annexe II — espèces qui sont protégées intégralement par les lois précitées.

En ce qui concerne la Convention de Ramsar, il est théoriquement facile de rayer de la liste une zone humide; pourtant, la Conférence de Cagliari, qui a réuni en novembre 1980 les Etats parties à la convention, a montré que ceux-ci conti-

nent d'ajouter à la liste de nouvelles zones humides; il est exceptionnel qu'une zone humide soit rayée de la liste. Lorsque les Pays-Bas ont adhéré à la convention, en mai 1980, ils ont inscrit six zones humides (sans contraintes juridiques); l'inscription de «nouvelles» zones humides est à l'étude. Les amendements à la convention qui ont été proposés à Cagliari auront certainement une incidence sur les procédures administratives actuelles, notamment sous la forme d'une intensification des délibérations interministérielles.

Il faut espérer que les Pays-Bas adhéreront bientôt à la Convention de Washington. Dans cette hypothèse, un important travail juridique devra être accompli. Il faudra notamment adapter la loi sur les espèces exotiques menacées et l'étendre aux espèces végétales. La mise en œuvre de la convention donnera beaucoup de travail aux services administratifs. Nous aurons besoin d'un personnel dûment formé (qui viendra s'ajouter au personnel chargé de mettre en œuvre la loi sur les espèces exotiques menacées); l'on devra apprendre aux autorités douanières à distinguer, par exemple, les orchidées sauvages des orchidées cultivées. Néanmoins, nous avons bon espoir de résoudre en temps voulu les problèmes qui subsistent.

Exception faite pour la Convention de Washington, pas un seul article de la législation néerlandaise existante n'a dû être modifié à la suite de la ratification des principaux instruments juridiques internationaux dans le domaine de la sauvegarde de la nature, ou à la suite de l'adhésion à ces instruments.

Mais l'application d'une convention ne relève pas seulement du domaine juridique; elle implique des mesures de caractère administratif. Aux Pays-Bas, l'infrastructure administrative est largement développée, et elle évolue constamment.

Une enquête récente a montré que près de 70% de la population accordent un haut degré de priorité à la sauvegarde de la nature; cela montre le grand intérêt du public pour les questions environnementales. Les activités des organisations privées viennent rappeler constamment au gouvernement ses responsabilités en ce qui concerne l'équilibre du milieu naturel, ainsi que son obligation de mettre en œuvre les instruments juridiques, tant nationaux qu'internationaux. H.J.C.K.



*Sterna sandvicensis*: un exemple de manque de coopération internationale. Ses colonies ont pratiquement disparu du fait que sa principale nourriture est devenue toxique (Photo N. Binsbergen)

# L'engagement du public

Alistair Gammell

Il existe des lois qui ne bénéficient ni du soutien, ni de la compréhension du public, mais elles restent lettre morte sur le papier, elles ne sont ni entendues, ni appliquées. En effet, sans un certain intérêt et appui du public, il est de toute manière douteux que quelqu'un s'intéresse à l'élaboration des lois. L'engagement du public est vraiment capital lorsqu'il s'agit d'entreprendre des activités dans le domaine de la conservation de la nature ou lorsqu'il s'agit de l'efficacité de ces activités.

## Le public

Quiconque s'intéresse à une question perçoit «le public» comme une masse nébuleuse d'individus qui se détachent d'une clique étroitement unie, qui est vraisemblablement «le non-public». Néanmoins, étant donné que cette clique évolue suivant la question et le point de vue que l'on a de celle-ci, on peut rapidement convenir que le public est constitué par l'ensemble de la population ou par chacun de nous. C'est pourquoi, lorsque l'on examine le rôle joué par les organismes de conservation dans l'information du public, on doit examiner ce rôle par rapport à l'éventail des intérêts, des influences et des possibilités du «public». Néanmoins certains groupes spécifiques de public peuvent être identifiés de manière particulière et ces groupes exigent un traitement spécial.

## Le public motivé

Le public motivé comprend les personnes qui sont déjà convaincues de la nécessité de la conservation de la nature. Elles constituent le noyau à partir duquel sont nés les organismes qui s'occupent de conservation et elles continuent à influencer le travail de ces organisations ou à vrai dire à l'exécuter. Tout dialogue est donc un processus en grande partie à double sens, les individus motivés pressant les organisations d'entreprendre certaines actions et les organisations elles-mêmes informant les individus des mesures prises, des raisons pour lesquelles elles ont agi ainsi, etc. Présumer qu'en raison de leurs motivations ces individus ont toujours raison ou sont bien informés est une erreur, mais nous devons accepter que leurs motivations seront à l'ori-

gine d'une bonne partie des idées, d'une bonne part de l'argent, de presque tout le travail, y compris celui qui est accompli à la base, et, ce qui est très important, de l'élan vital pour les travaux de conservation de la nature. En retour, ces personnes attendront toutes les informations et tout le soutien possible des organisations et le droit d'influer sur les activités d'associations par des processus démocratiques normaux.

## Le public non engagé

Cette catégorie comprend la grande majorité d'individus et le rôle des organismes s'occupant de conservation est tout à fait clair; il s'agit pour eux de motiver ces personnes en leur montrant l'urgence de la tâche dans le domaine de la conservation de la nature et les raisons pour lesquelles ils devraient s'y intéresser. Ayant accompli ceci, il s'agira alors de les guider sur le rôle constructif qu'ils peuvent jouer.

## Les décideurs

Cette catégorie de public comprend les administrateurs, les législateurs et les personnes telles que directeurs de société, propriétaires terriens, etc. Ils peuvent être motivés, auquel cas il suffit probablement de leur fournir des informations satisfaisantes, mais dans les multiples cas où il n'existe pas de motivations positives, les organismes s'occupant de conservation peuvent, grâce à la persuasion et à des exemples concrets, illustrer les besoins en matière de conservation de la nature et, par une aide constructive, inciter ces décideurs à prendre des mesures utiles. Que les décideurs soient initialement motivés ou non, ils peuvent en général être convaincus par des arguments solides et par l'intérêt que manifesteront d'autres membres du public.

## Le public opposé à la conservation de la nature

Etant donné que la conservation de la nature est généralement perçue comme «une bonne chose» et un objectif généralement acceptable pour tous, peu de personnes s'y opposent véritablement en soi, et encore moins admettraient qu'elles s'y opposent! Néanmoins, sur des questions



L'engagement du public est indispensable pour que les activités de protection de la nature soient efficaces (Photo RSPB)

précises, des personnes peuvent être opposées aux solutions qui sont préconisées pour préserver la nature. Des industriels risquent de dire qu'ils sont contre la pollution des rivières, mais qu'il existe des faits économiques... des exploitants agricoles allégueront qu'ils sont en faveur de la conservation des haies, mais qu'il s'agit d'accroître la production alimentaire... Les chasseurs risquent de s'opposer aux restrictions à la liberté de chasser, mais seront des alliés dans la bataille pour la préservation des habitats, leurs terrains de chasse. Très peu de personnes sont totalement opposées, mais bon nombre de gens sont contre certains aspects du travail de conservation de la nature. Le rôle des organismes qui œuvrent dans ce domaine consiste, par des discussions et des exemples, à per-

suader ceux qui à première vue semblent opposés à ce que les propositions en matière de conservation de la nature puissent ou doivent être conciliées avec leurs autres intérêts.

## Organismes de conservation de la nature

Les organismes œuvrant dans le domaine de la conservation varient considérablement; les rôles qu'ils peuvent jouer et les moyens par lesquels ils se jugent le mieux à même de jouer ces rôles sont divers. C'est ainsi qu'un organisme gouvernemental de conservation de la nature peut être limité dans la mesure où il peut influencer publiquement sur les décideurs et, d'un autre côté, il peut à juste titre se considérer comme étant tout à fait incapable d'envisager de participer à des manifestations, etc. Néanmoins, il peut profiter de sa situation pour faire pression au sein d'un gouvernement en vue d'obtenir des changements et, par l'intermédiaire

de ministères responsables de l'éducation, veiller à ce que dans les cours des enseignants, les écoles, etc., il soit fait une large place à l'environnement. Pour cette raison, les moyens que les organismes de conservation utilisent pour jouer leur rôle d'information dépendent de chacun d'entre eux.

## Les moyens utilisés

Tout comme le public est constitué par chacun de nous, les organismes de conservation de la nature sont très variés, les moyens utilisés pour transmettre l'information sont probablement trop divers pour être catalogués de manière utile. Films, télévision, radio, presse, magazines et brochures, conférences, groupes scolaires, clubs de nature et beaucoup d'autres canaux ont tous leur place. Grâce à ces moyens, montrer aux enfants le monde naturel merveilleux et magnifique qui nous entoure est évidemment capital pour susciter une attitude compré-

hensive du public dans les générations futures. Néanmoins, faire un pas de plus est également vital, celui de montrer à ces enfants les relations étroites qui existent entre tous les animaux et les plantes et de leur expliquer qu'ils font, avec tout le reste, inexorablement partie de cette relation. C'est seulement en comprenant ceci qu'ils se rendront compte que l'on ne peut se passer d'aucun élément et que rien ne peut être protégé isolément, mais que la conservation est une stratégie d'ensemble pour la survie de nous tous.

En tout état de cause, bien que les enfants soient importants, il existe de nombreuses tâches de conservation qui doivent être accomplies maintenant et en conséquence les organismes de conservation ne sauraient ignorer qu'il est urgent de modifier les attitudes du public et d'obtenir des décideurs qu'ils opèrent maintenant les choix cruciaux.

## La tâche à accomplir

Tout ceci implique un travail considérable et le pire aspect de l'information du public est que celle-ci peut absorber des budgets énormes sans donner de résultats tangibles. Dans une certaine mesure, cette situation peut être raisonnablement acceptée, étant donné que l'explication des besoins de conservation est absolument capitale pour les progrès futurs, néanmoins tous les programmes d'information du public doivent être examinés de manière critique en vue de chercher à évaluer s'ils sont efficaces ou non. Les organismes de conservation doivent examiner de manière critique la contribution qu'ils sont les mieux à même de fournir. Les organisations gouvernementales qui sont puissantes sur le plan professionnel, mais qui ne disposent que de peu ou de pas du tout de travailleurs volontaires à la base, devraient concentrer leurs efforts sur la production de statistiques tendant à montrer la nécessité d'une action dans le domaine de la conservation de la nature. Elles devraient concentrer leurs efforts d'éducation à l'intérieur des ministères et là où elles se rendent compte qu'il convient de développer les efforts à la base, elles devraient envisager de financer directement les organismes les mieux appropriés et, l'infrastructure étant prête, passer à une action efficace. De même, les organisations non gouvernementales devraient étudier leurs possibilités d'influer sur l'opinion publique et être prêtes à accepter leurs propres limitations dans ce domaine.

La bataille d'information du public se gagne peu à peu, la question est de savoir si elle sera gagnée en temps voulu pour sauver les habitats qui présentent une importance aussi primordiale. A.G.

Trop souvent de nos jours, voilà le sort de la forêt méditerranéenne  
(Photo Fino, Saint-Raphaël)

Françoise Burhenne-Guilmin

# Coordonnons nos efforts!

La conservation des ressources vivantes de notre terre n'est pas un problème nouveau; il est aussi vieux que l'humanité. Il a fallu cependant des siècles pour que la crise actuelle se fasse sentir avec autant d'acuité. A cela deux raisons majeures.

D'une part une demande sans précédent de la part de l'homme: à la cadence actuelle, en vingt ans la population mondiale augmentera de moitié, passant à quelque six milliards d'habitants; la demande correspondante en ressources ne

peut être fournie par notre terre sans destruction ou épuisement. La cadence de ces détériorations a fait l'objet de maintes projections catastrophantes: ainsi prévoit-on la destruction d'un tiers des terres arables du monde dans la même période de vingt ans et la disparition de la forêt tropicale humide au début du siècle prochain, si leur dégradation et leur exploitation se poursuivent au rythme actuel.

D'autre part une prise de conscience de plus en plus aiguë de la dépendance dans

laquelle se trouve l'homme vis-à-vis de la nature. Aux facteurs éthiques et esthétiques s'ajoute la reconnaissance accrue d'une relation économique fondamentale: la conservation de «cette mince couche superficielle de la planète qui contient la vie»<sup>1</sup> est une condition essentielle non seulement de son bien-être, mais aussi de sa prospérité, sans parler de sa survie.

Dans cette optique, la conservation des ressources vivantes et le développement sont inséparables et ni l'un ni l'autre ne peuvent s'accomplir en solitaire. La conservation n'est plus seulement une fin en soi, mais un processus par lequel l'homme s'assure la pérennité de la base dont il dépend.

Ainsi la conservation de la vie sauvage prend-elle une dimension nouvelle. Que ce soit comme base de variétés cultivées, comme matériel thérapeutique direct ou de départ, comme élément de processus biologiques ou écologiques, les espèces jouent un rôle clé; aux données connues s'ajoute le fait qu'il existe certainement des milliers de substances produites par des êtres vivants et autant de processus biologiques qui nous sont encore inconnus et dont certains se révéleront certai-

nement un jour d'une importance capitale en biologie, en médecine, en agriculture ou dans l'industrie»<sup>1</sup>.

## L'appauvrissement du patrimoine génétique

La conservation de la diversité génétique devient donc un impératif et chaque extinction — phénomène irréversible — est la perte d'une partie de notre capital connu ou potentiel.

Vingt-cinq mille espèces végétales, un millier d'espèces de vertébrés sont cependant actuellement menacées d'extinction. Ces chiffres traitent d'espèces pour lesquelles les données sont connues. Les données manquent pour des milliers d'autres, tant animales que végétales; quelles sont les causes de cette hémorragie et quels sont les moyens de l'enrayer?

Trois facteurs jouent un rôle capital dans l'appauvrissement du patrimoine génétique: la surexploitation, la destruction de l'habitat et l'introduction d'espèces exotiques. C'est à ces trois facteurs que toute politique de conservation des espèces devra en conséquence s'adresser en priorité.

Assurer l'utilisation durable des espèces exploitées passe par une série de démarches, commençant par la connais-

sance de la population exploitée et allant jusqu'au contrôle de l'utilisation ultime qui en est faite (commerce, possession), en passant par la réglementation de la prise, tenant compte des interactions au sein d'un écosystème et des conséquences de cette prise sur les autres composantes de celui-ci.

Empêcher l'introduction d'espèces exotiques pouvant bouleverser les conditions naturelles locales est théoriquement plus facile; les difficultés rencontrées sont ici principalement du domaine de l'application des mesures décidées.

Des trois facteurs ci-dessus, la destruction de l'habitat est sans doute à l'heure actuelle le plus important et le plus difficile à contrôler. Il s'agit en effet ici, non seulement de préserver de l'anéantissement certains endroits qui, de par leur nature, jouent un rôle important dans le cycle biologique d'une population animale ou végétale considérée, mais encore d'y sauvegarder un ensemble de conditions qui peuvent être affectées par des facteurs extérieurs et parfois même ayant une origine lointaine, telle qu'abaissement de la nappe phréatique ou pollution. Il s'agit non seulement de maintenir à des endroits clés un nombre suffisant d'îlots protégés, mais encore de sauvegarder partout ailleurs un ensemble de conditions adéquates à la vie du plus grand nombre d'espèces possible.

Enfin, à ces facteurs directement liés à la conservation de la vie sauvage, faut-il en

ajouter un dernier, à portée encore plus large et sans lequel il va sans dire que rien ne peut se faire: le maintien des processus écologiques essentiels, en assurant une gestion judicieuse des forêts, pâturages, bassins versants, systèmes agricoles et côtiers, prévenant entre autres la pollution ou du moins la limitant.

Ainsi, partis d'un objectif précis et limité — la conservation de la vie sauvage — nous aboutissons à la nécessité pour l'atteindre d'une panoplie de mesures représentant une politique de l'environnement en tant que telle, et que les autres politiques — agricole, industrielle, d'aménagement du territoire — doivent non seulement prendre en compte mais encore soutenir.

## Une politique de conservation des espèces

C'est d'abord au niveau national que de telles politiques sont à mettre en œuvre. Mais, de la même façon que l'approche unidisciplinaire de la conservation est inadéquate, est inadéquate une approche purement nationale. C'est devenu un cliché de dire que la vie sauvage ne connaît pas de frontières. Certaines ressources vivantes et par conséquent leurs habitats sont partagés par deux ou plusieurs Etats: il peut s'agir de populations situées dans des régions frontalières; il peut s'agir d'espèces migratrices qui cou-



Progrès?  
(Photo D. Chibois)

1. Stratégie mondiale de la conservation.

## Coordonnons nos efforts!

vrent de larges distances pendant leur cycle migratoire; certaines ressources se trouvent — temporairement ou en permanence — dans des régions situées en dehors de toute juridiction nationale, bien que ce cas devienne de plus en plus rare au fur et à mesure de l'extension de la juridiction des Etats côtiers à des zones considérées auparavant comme haute mer; enfin, les ressources vivantes et leurs habitats peuvent être affectés par les activités entreprises dans un autre Etat; ici également, il peut s'agir d'un problème frontalier et relativement local, mais aussi de pollution à longue distance.

La nécessité de la coopération internationale se place donc à différents niveaux, selon le besoin.

Ainsi la coopération d'un nombre restreint d'Etats est la plus adaptée à résoudre des problèmes locaux, telle la pollution d'un lac ou d'une rivière particulière, ou encore la protection d'un habitat critique s'étendant à deux ou plusieurs Etats. Nombre de traités, notamment bilatéraux, traitant de tels points précis, comme l'établissement d'aires protégées, sont en vigueur à l'heure actuelle.

D'autre part, certains problèmes se prêtent plus à une solution mondiale, ou même l'exigent. Le commerce international des espèces et de leurs produits en est un exemple typique auquel CITES répond; la gestion concertée des espèces migratrices à laquelle la Convention de Bonn s'adresse en est un autre.

Une foule d'autres aspects, relevant du domaine de la recherche, de la surveillance continue, des principes généraux concernant les droits et devoirs des Etats ou leur responsabilité internationale en matière d'environnement ont vocation à être traités à ce niveau. Et c'est ici que les organisations à vocation mondiale jouent un rôle privilégié. Un nombre important d'entre elles y consacrent leurs efforts en totalité ou en partie et parmi elles le PNUE joue un rôle clé puisque l'une de ses fonctions essentielles est la coordination des efforts à ce niveau.

Mais c'est logiquement au niveau régional que le travail de coopération le plus approfondi peut être accompli dans la réalisation d'une politique d'ensemble de la vie sauvage. C'est d'ailleurs à ce niveau que les actes formels de coopération les plus frappants que sont les conventions ont été conclus. La convention adoptée sous l'égide du Conseil de l'Europe en est l'expression la plus récente et la plus moderne.

Au niveau régional européen, plusieurs organisations s'occupent activement de problèmes de conservation de la faune et de la flore, dans le cadre plus vaste de conservation de l'environnement. Il en est

ainsi des Communautés européennes et de leur important programme d'action en matière d'environnement; il en est ainsi du Conseil de l'Europe, qui le premier s'est penché sur la conservation de l'environnement naturel et qui continue avec vigueur son action de pionnier. Il en est ainsi encore du Comecon, qui pour les années 1981 à 1985 a établi un programme élargi de coopération dans le domaine de l'environnement et de l'utilisation rationnelle des ressources naturelles. Enfin, récemment, la Commission économique pour l'Europe des Nations unies a également tourné son attention vers les problèmes de conservation de la flore et de la faune, et étudie actuellement les possibilités d'une coopération accrue dans ce domaine entre ses membres.

Chacune de ces organisations représente un cadre différent tant par leur composition que par leurs moyens, pouvoirs et méthodes de travail. Ainsi, quand bien même aucun cadre institutionnel régional ne peut répondre complètement aux exigences écologiques, l'Europe est en voie de développer une politique de conservation qui s'étend au fur et à mesure de l'élargissement des efforts à des cadres institutionnels de plus en plus vastes.

### Des efforts multiples

Cette multiplicité des efforts au niveau européen est nécessaire car elle correspond à une réalité politique inévitable dans l'Europe d'aujourd'hui et permet une flexibilité correspondante des réseaux d'engagements — plus ou moins serrés selon le contexte institutionnel.

Il reste que ces efforts de coopération à différents échelons exigent une coordination étroite et l'institution de mécanismes inter-institutionnels à cet effet. Il ne s'agit pas seulement ici de coordination de l'action des organisations en cause, mais bien de l'ensemble des efforts, y compris de ceux entrepris dans le cadre de conventions et autres accords existants.

Enfin, si le niveau régional est privilégié, il reste insatisfaisant dans nombre de cas où le cadre institutionnel donné ne correspond pas aux réalités écologiques.

Ainsi, la coordination dont il est parlé plus haut n'est-elle pas seulement nécessaire au niveau du cadre régional «interne» mais doit encore fournir les liens nécessaires avec les activités internationales dans leur ensemble.

Pour atteindre ces buts dont la complexité est comparable à ceux du fonctionnement d'un écosystème, beaucoup a déjà été fait, mais beaucoup reste à faire. Leur accomplissement dépend d'une volonté politique nationale d'abord, mais encore d'un consensus politique international difficile à accomplir à quelque niveau que ce soit. C'est à la formation de ce consensus que tous nous devons nous attacher: il y va de notre avenir. F. B. G.

## Auteurs des articles du présent numéro

Dr. Curt Fossel  
President  
CIPRA  
Leonhardstrasse 76/1  
A-8010 Graz

Ambassador Gunnar Seidenfaden  
Borsholmgaard  
DK-3100 Hornbak

Bureau européen de l'environnement  
31, rue Vautier  
B-1040 Bruxelles

Mr Earl B. Baysinger  
International Affairs Staff  
US Fish and Wildlife Service  
Department of the Interior  
Washington DC 20240  
USA

Dr. Karl-Günther Kolodziejczok  
Ministerialrat  
Bundesministerium für Ernährung,  
Landwirtschaft und Forsten  
Postfach 14 02 70  
D-5300 Bonn 1

Mr Peter H. Sand  
IUCN  
avenue du Mont-Blanc  
CH-1196 Gland

Mr Veit Koester  
National Agency for the Protection of Nature,  
Monuments and Sites  
Ministry of the Environment  
Fredningsstyrelsen  
Amaliegade 13  
DK-1256 Copenhagen K

M. Cyrille de Klemm  
21, rue de Dantzig  
F-75015 Paris

Mr Henk J. C. Koster  
Head of Multilateral Relations  
Division of the Ministry of Education and  
Science  
Nieuwe Uitleg 1  
P. O. Box 20551  
NL-2500 The Hague

Mr Alistair Gammell  
International Affairs Officer  
RSPB  
The Lodge  
GB-Sandy  
Bedfordshire SG19 2DL

D<sup>r</sup> Françoise Burhenne-Guilmin  
Centre du droit de l'environnement  
Adenauerallee 214  
D-5300 Bonn

## Agences nationales du Centre

### AUTRICHE

Mag. Dr Stefan PLANK  
Österreichische Akademie  
der Wissenschaften  
Institut für Umweltwissen-  
schaften und Naturschutz  
Heinrichstraße 5/III  
A - 8010 GRAZ

### BELGIQUE

Ing. Marc SEGERS  
Ministère de l'Agriculture  
Administration des Eaux et Forêts  
29-31, chaussée d'Ixelles  
B - 1050 BRUXELLES

### CHYPRE

Nature Conservation Service  
Ministry of Agriculture and  
Natural Resources  
Forest Department  
CY - NICOSIA

### DANEMARK

Mr Claus Helweg OVESEN  
National Agency for the  
Protection of Nature,  
Monuments and Sites  
Ministry of the Environment  
Fredningsstyrelsen  
13 Amaliegade  
DK - 1256 COPENHAGEN K

### FRANCE

M. Alain BAHUET  
Direction de la Protection  
de la Nature  
Ministère de l'Environnement  
et du Cadre de Vie  
14, boulevard du Général-Leclerc  
F - 92521 NEUILLY-SUR-SEINE

### RÉPUBLIQUE

FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE  
Deutscher Naturschutzring e. V.  
Bundesverband für Umweltschutz  
Kalkuhlstraße 24  
Postfach 32 02 10  
D - 5300 BONN-OBERKASSEL 3

### GRÈCE

M. Byron ANTIPAS  
Secrétaire général  
Société hellénique pour la  
protection de la nature  
9, rue Kydathineon  
GR - 119 ATHÈNES

### ISLANDE

Mr Jon Gauti JONSSON  
Director  
Nature Conservation Council  
Hverfisgötu 26  
ISL - 101 REYKJAVIK

### IRLANDE

Mr D. J. O'CROWLEY  
Department of Fisheries and Forestry  
Forest & Wildlife Service  
Leeson Lane  
IRL - DUBLIN 2

### ITALIE

Dr ssa E. MAMMONE  
Ministero dell'Agricoltura  
Ufficio delle Relazioni internazionali  
18, via XX Settembre  
I - 00187 ROMA

### LIECHTENSTEIN

Ing. M. F. BROGGI  
Liechtensteinische Gesellschaft  
für Umweltschutz  
Heiligkreuz 52  
FL - 9490 VADUZ

### LUXEMBOURG

M. Charles ZIMMER  
Conseil supérieur de la Nature  
Direction des Eaux et Forêts  
34, avenue de la Porte-Neuve  
B. P. 411  
L - LUXEMBOURG-VILLE

### MALTE

Dr Louis J. SALIBA  
Department of Health and Environment  
15, Merchants Street  
M - VALLETTA

### PAYS-BAS

Mr Chr. Maas GEESTERANUS  
Ministerie van CRM  
Sir Winston Churchilllaan 362  
Postbus 5406  
NL - 2280 HK RIJSWIJK (ZH)

### NORVÈGE

Mr Thorstein DREYER  
Ministry of the Environment  
Myntgaten 2  
N - OSLO DEP OSLO 1

### PORTUGAL

M. Rui FREIRE DE ANDRADE  
Presidente da Direcção  
Liga para a Protecção da Natureza  
Rua António Saúde  
(Estrada do Calhariz de Benfica), No. 187  
P - 1500 LISBOA



(Photo G. Lacourmette)

Tout renseignement concernant Naturopa, le Centre européen d'information pour la conservation de la nature ou le Conseil de l'Europe peut être fourni sur demande adressée au Centre ou aux agences nationales respectives dont la liste figure ci-dessus.



