

La Directive «Habitats» pour la gestion des espaces naturels

par Eric BINET*

Et de nous dire : pourquoi tenez-vous tant à la biodiversité ?

C'est une pétition de principe : parce que bios c'est la vie et que nous aimons le vivant, le divers, le varié, la profusion diversifiante du vivant et que nous luttons contre l'homogénéisation, la banalisation, la fermeture des pays et des paysages, l'entropie redoutable, la raréfaction de l'air, l'appauvrissement des sols, la normalisation des espaces verts, les aménagements sans ménagement, toutes ces façons de faire qui ne voient pas le terrain, les qualités des terrains, les espèces remarquables et parfois même exceptionnelles, toutes ces pratiques de conquête sans requête d'impact, sans regard, sans connaissance respectueuse, sans voyage des sens et de l'esprit.

Certes nous sommes au centre, et même si l'environnement nous a, de loin, précédés, c'est nous qui nous apprécions toujours... anthropocentrisme oblige. Il ne s'agit pas de créer des réserves d'indiens... à moins que toute la terre n'en devienne une... et les Indiens ont beaucoup à nous apprendre sur le sens de la terre, la nature naturante.

Nous savons bien que notre forêt n'est pas l'amazonienne et qu'il y a des siècles qu'elle n'est plus sauvage que pour l'imagination. Et cependant il peut se faire que des regards nouveaux soient à porter.

Que des millions d'espèces plaisant ou déplaisant à l'homme, lui paraissant belles ou laides, aient besoin de leurs habitats pour vivre - se nourrir,

dormir, s'épanouir, se reproduire - et immédiatement il dit : me sont-elles utiles ou inutiles ? Son utilitarisme tue l'utilité qu'il ne connaît pas encore... et il ne saurait connaître toutes les utilités de l'avenir.

Voici que sa célèbre maîtrise d'animal occupant son territoire de manière consciente et rationnelle s'affole, manquant d'abord de connaissance et de discernement, notamment devant le divers et le complexe, le **résolument** divers et **de plus en plus** complexe à tous les niveaux d'organisation du vivant - diversité des gènes, des espèces, des adaptations à des milieux variés, écocomplexes. La dimension descriptive, comparative, l'énergie des **inventaires**, l'estimation quantitative des évolutions ne peuvent aller sans appréciation qualitative : par exemple jusqu'où la contraction et la fragmentation des biotopes permettront-elles à la biodiversité connue de croître ou même de se maintenir ?

Et puis son intelligence qui établit des relations structurelles entre la sphère de sa vie et sa vie, la biosphère et lui-même, entre la science de son propre habitat, l'écologie, et les normes de son art d'habiter, l'économie, s'interroge maintenant sur ce qui est durable dans son propre développement. Il convient qu'aménager son territoire sans en dilapider les ressources suppose désormais de percevoir, avant d'agir, les effets possibles de son action et d'intervenir de manière sélective, aux bons endroits, et à bon escient, s'il veut la **durée**.

juillet 1992 avec le n°92-43 (entrée en vigueur le 5 juin 1994), et le plus souvent dénommée de façon abrégée : Directive «Habitats».

Pourquoi une directive ?

Des compétences européennes en environnement

S'il est vrai que les Directives sont préparées par les services de la Commission Européenne, il y a lieu de rappeler que le Parlement Européen et le Conseil Economique et Social donnent leur avis sur chaque texte, et que leur adoption est bien une décision *politique* du Conseil des Ministres de l'Union Européenne.

La Communauté Economique puis l'Union européennes ont trouvé dans leurs actes fondateurs respectifs la légitimité de leur intervention en matière d'environnement.

Le Traité de Rome du 25 mars 1957 ne donnait pas de compétence environnementale à la Communauté, mais l'objectif d'harmonisation des marchés ne pouvait que conduire à rapprocher et coordonner les normes environnementales pour éviter des distorsions de concurrence ou des entraves commerciales. Les chefs d'Etats et de Gouvernements des 6 Etats fondateurs, interprétant extensivement l'article 2 du Traité, ont décidé en 1972 que l'environnement faisait partie des missions de la Communauté et ils ont confié à la Commission la charge d'élaborer un programme d'action. Le premier programme quinquennal a ainsi été mis en œuvre de 1973 à 1977, et il y en eut 4 autres jusqu'en 1993. L'article 100 du Traité ne permettait que d'utiliser des Directives qu'il revient à chaque Etat de transposer dans son ordre juridique, et jusqu'en 1986 la Communauté s'est basée sur l'article 235 lui donnant les moyens d'agir pour remplir ses missions lorsque ces moyens ne sont pas expressément prévus par le Traité de Rome.

C'est ainsi que les oiseaux migrateurs, dont le vol et la conservation transcendent les frontières, ont été naturellement

*Directeur Régional de l'Environnement Languedoc-Roussillon
420, Allée Henri II de Montmorency
34965 Montpellier cedex 2

ment les premières espèces à faire l'objet le 2 avril 1979 d'une Directive : la Directive concernant la conservation des oiseaux sauvages ou Directive «Oiseaux» n°79-409 entrée en vigueur le 6 avril 1981 (modifiée par la Directive n°91-244 du 6 mars 1991).

La mention spécifique de l'environnement dans les compétences communautaires n'est intervenue que dans l'Acte Unique de 1986, entré en vigueur en 1987, par l'adjonction d'un titre 7 au Traité, comprenant les articles 130 R - compétence et principes d'action, S - procédures de décision (l'unanimité est requise pour la signature de Directives) - et T - possibilités pour un Etat membre de faire «cavalier seul». Au-delà des menaces, souvent transfrontalières, pesant sur les espèces, la Communauté peut désormais et doit *agir pour son patrimoine naturel*, et c'est sur la base de cet article qu'a été élaborée la Directive Habitats. Si l'objectif essentiel reconnu d'intérêt général est la qualité de l'environnement, celui-ci comprend les habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvages. La qualité environnementale recherchée est définie tout autant en termes de préservation et de protection que d'amélioration, et la conservation conduit donc autant à maintenir qu'à rétablir un état favorable.

La finalité est ainsi le *maintien de la biodiversité* dont la définition par l'OCDE rappelle qu'elle est à considérer «*à tous ses niveaux : les gènes, les espèces, les populations, les écosystèmes et les processus naturels qui assurent la perpétuation de la vie sous toutes ses formes*», biodiversité dont le terme allait être consacré par la Convention signée par les Etats lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ou «sommet de la Terre», un mois après la Directive Habitats, en juin 1992 à Rio de Janeiro (Convention sur la diversité biologique du 13 juin 1992 entrée en vigueur le 29 décembre 1993 et en France le 10 juin 1994). Les textes européens ne font pas que constater la dégradation des habitats naturels ou le nombre de populations menacées d'espèces de faune ou flore sauvages, ils définissent comme prio-

ritaires des types d'habitats ou des espèces, et ils engagent les Etats à prendre des mesures, sans jamais oublier les exigences économiques, sociales, culturelles et régionales qui leur sont propres, et en sachant que cette conservation peut souvent requérir le maintien voire l'encouragement d'activités humaines, et qu'elle doit aussi se soucier des paysages. En France 90% des espaces dits naturels relèvent de l'agriculture ou de la sylviculture.

Signé à Maastricht la même année 1992, mais entré en vigueur le 1er novembre 1993, le Traité de l'Union fait entrer l'environnement dans l'article 2 du Traité de Rome, tout en affirmant le principe de subsidiarité, et développe réciproquement *la nécessaire intégration des analyses et évaluations environnementales dans toutes les politiques communautaires*, ce qui ne doit pas être sans effet sur l'ensemble des politiques publiques des Etats européens.

A la différence des Règlements qui s'imposent à tous les Etats et sont d'application directe - ainsi en est-il, par exemple, du règlement communautaire n°92-2078 du 30 juin 1992 concernant les mesures agri-environnementales - les Directives lient effectivement les Etats membres par une obligation de résultats, mais chacun d'entre eux reste libre du choix des moyens juridiques appropriés pour rejoindre les objectifs fixés.

La France dispose pour sa part d'une législation importante et diversifiée, permettant d'utiliser et d'adapter les dispositions réglementaires et contractuelles nécessaires à la mise en œuvre de ses obligations. Il s'agit, en particulier, de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et des dispositions du code Rural, du code Forestier et du code de l'Urbanisme, ainsi que de la loi 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, et de la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de la nature, favorisant la gestion durable des espaces naturels. Cependant, la transposition en droit français des procédures que suppose l'application des Directives fait le plus souvent l'objet

de décrets interministériels - ainsi en est-il du **décret n°95-631 du 5 mai 1995** relatif à «la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire» qui précise la méthode de travail française pour atteindre le but fixé.

Une démarche à la fois internationale et scientifique

Une succession de **conventions internationales** avait durant deux décennies scellé entre les pays - notamment européens - non seulement un engagement à lutter contre les pollutions et à atténuer les risques, mais à conserver leur capital «ressources naturelles» dans toutes les composantes écologiques et esthétiques de sa diversité (cf. Annexe 1). Préalablement et parallèlement, des **inventaires scientifiques** étaient conduits, afin de connaître, d'inventorier, de cartographier, de mesurer, de comparer, de mettre en perspective, et progressivement d'approcher la biologie et la dynamique des populations.

La description systématique des espèces et de leurs biotopes a permis d'identifier non seulement celles qui sont **exceptionnelles**, celles qui sont **rares** - notamment parce qu'elles n'existent que dans un endroit donné, telles des endémiques insulaires, ou bien parce qu'elles sont en limite de leur aire de répartition - mais également celles qui sont **en voie de disparition ou menacées d'extinction**. Des «livres rouges» ont ainsi été établis depuis 20 ans à chacun des niveaux pour lesquels les menaces peuvent être estimées et vérifiées - niveau international (Union Internationale de Conservation de la Nature/UICN) et européen, niveau national (Muséum National d'Histoire Naturelle) et régional.

Les raisons pour lesquelles certaines espèces sont menacées ou en forte régression sont connues : fortes pressions urbaines le long des fleuves et des littoraux, désertification de l'espace rural conduisant à la fermeture et à

la banalisation des milieux. L'érosion actuelle de la diversité biologique en Europe est ainsi liée à nos modes humains de vie et de production qui privilégient fortement depuis 40 ans l'utilisation intensive et monospécifique des ressources naturelles et de l'espace, et sont source de multiples pollutions.

Si peu d'espèces connues en Europe ont actuellement complètement disparu, il y a lieu d'être particulièrement vigilants et actifs face aux atteintes, souvent insidieuses, faites à des espaces écologiquement exceptionnels, ou remarquables ou intéressants, et le pourcentage d'espèces objectivement menacées de disparition est inquiétant - 10% des espèces végétales (20% d'endémiques), 30% d'espèces de poissons, 35% d'espèces de reptiles, 40% d'espèces d'amphibiens et 40% également d'espèces d'oiseaux nicheurs, 55% d'espèces de mammifères. En forêt française sont considérés comme en danger ou vulnérables 33 % des mammifères et 15 % des oiseaux strictement ou très fréquemment présents. Pour l'ensemble des espèces du globe, dont une bonne part reste encore inconnue et potentiellement utile à l'humanité, on peut craindre une disparition estimée de 5 à 15% d'ici 2020.

Il faut reconnaître qu'à la lumière de ces inventaires et comparaisons, la France est un véritable carrefour biogéographique dont chacun apprécie la diversité - variété des influences climatiques, contrastes de substrats géologiques et de reliefs, diversités de milieux naturels terrestres et aquatiques, de pratiques culturelles historiques et actuelles et de paysages. Notre territoire est ainsi concerné par quatre des six zones biogéographiques européennes : l'Atlantique et la Continentale qui descendent jusqu'aux frontières du Languedoc-Roussillon, la Méditerranéenne qui nous concerne directement ainsi que «l'Alpine» qui intègre les Pyrénées et les Alpes dans un même ensemble, et dont relèvent donc les Pyrénées Orientales.

Quelques chiffres des recensements des espèces d'Europe permettent d'apprécier la richesse de la France. Le taux d'endémisme y est modéré,

mais le nombre d'espèces ou d'habitats en limite d'aire est important. Pour la faune la France est au 2^{ème} rang quant à la répartition par pays, et pour la flore au 4^{ème} rang derrière trois pays méditerranéens :

- 4700 espèces de plantes à fleurs, soit 40% des espèces d'Europe, dont 750 espèces endémiques,
- 113 espèces de mammifères : 50% des espèces d'Europe,
- 363 espèces d'oiseaux (76%),
- 30 espèces d'amphibiens (55%),
- 36 espèces de reptiles (52%),
- 72 espèces de poissons d'eau douce (34%),
- plus de 35000 espèces d'insectes,
- 7,98 % en ZNIEFF de type I ; 21,11 % en ZNIEFF de type II.

De fait, ces ressources sont inégalement réparties dans le territoire, et les régions du sud, bénéficiant d'influences biogéographiques diverses, de milieux encore peu artificialisés, notamment en montagne, d'endémismes ou d'espèces reliques, ont le patrimoine naturel le plus important. Les Alpes Maritimes, par exemple, rassemblent à elles seules autant de variétés végétales que toute l'Angleterre. Les Pyrénées Orientales sont le second département français en richesse floristique. Simplement dans l'Hérault il y a 2392 espèces de flore, et dans le Gard 177 sur les 287 espèces d'oiseaux nicheurs présentes en France.

L'objectif : le réseau Natura 2000

L'objectif de la Directive Habitats est donc de former en 12 ans, de 1992 à 2004, et ensuite de manière continue, un réseau écologique européen d'aires géographiques définies et délimitées, appelé Réseau Natura 2000 qui permettrait de conserver la diversité génétique, la diversité d'espèces, la diversité de types d'habitats naturels de notre continent dans des zones spéciales de conservation (ZSC).

La nouveauté de la démarche par rapport aux textes antérieurs, et

notamment la Convention de Berne de 1979, tient d'abord à une volonté systématique de cohérence par l'identification de critères de sélection et de modalités de préservation des sites pour tous les Etats membres. De plus, la Directive ne s'intéresse pas seulement aux espèces et aux habitats naturels qui sont strictement leurs milieux de vie, c'est-à-dire leurs biotopes, mais à des habitats naturels-type. Ces habitats naturels-type et ces habitats d'espèces donnent ainsi lieu aux deux premières annexes distinctes de la Directive.

Cette approche peut être nouvelle pour les esprits habitués aux différents zonages urbanistiques qui supposent une rigueur de localisation géographique proportionnelle à la réglementation juridique précise que l'on souhaite y imposer, alors qu'il s'agit au contraire ici de privilégier une approche fonctionnelle des milieux, des circulations, des ensembles, des corridors, des clairières, des lignes-frontières, qui ne saurait imposer de figer spatialement, mais seulement de veiller en amont de tout aménagement, de ne pas détruire, d'agir avec précaution, de permettre les évolutions favorables à la diversité biologique reconnue.

Au tout début, le travail de chaque Etat est donc de prendre la mesure du patrimoine naturel de son territoire qui est d'intérêt communautaire. Ces types d'habitats ou ces biotopes peuvent se révéler exceptionnels ou remarquables. Exceptionnels du fait de leur rareté, parce qu'il s'agit d'endémisme ou de populations de petite taille sur des aires restreintes et éparses, ou bien du fait de leur vulnérabilité liée aux menaces qui pèsent sur eux, ou encore en danger effectif et actuel de disparition. Remarquables du fait de leur caractère représentatif de caractéristiques propres à l'une des 5 régions biogéographiques.

Le premier travail de la communauté scientifique, et notamment des experts regroupés dans les commissions biogéographiques, méditerranéenne, sous la présidence du professeur Quézel, et alpine, présidée par le professeur Baudière, a été d'identifier en Languedoc Roussillon les

quelques 35 **régions écologiques** - si l'on tient compte de leurs subdivisions, il y en a en fait le double - afin d'établir **en correspondance avec la liste** de la Directive la liste régionale des habitats naturels possibles, et de leurs variantes.

Mais, l'inventaire ne s'arrête pas là, il suppose des analyses croisées, et pour qu'ils puissent devenir des Zones Spéciales de Conservation (Z.S.C.), les sites que chaque Etat propose doivent tenir compte de la représentation des habitats naturels sur son territoire, afin de couvrir tout le champ décrit par les Annexes de la Directive. Ainsi, sur les 222 habitats naturels européens de l'Annexe I (dont 66 prioritaires) la France en abrite 172 (dont 43 prioritaires), et sur les 632 espèces animales et végétales de l'Annexe II, la France en abrite seulement 140. L'Annexe III précise les critères de sélection des sites susceptibles de devenir des Z.S.C. et de 1993 à 1995 ce sont sur ces critères que chaque région française a travaillé pour évaluer l'importance de chaque site potentiel quant à sa représentativité relative, à son degré actuel de conservation et à sa valeur pour la conservation des habitats et des espèces. La présence de plusieurs habitats-type et plusieurs biotopes dans un même site le sélectionne particulièrement, mais il faut aussi que les sites proposés par une région représentent bien l'amplitude de la variabilité possible des habitats et contiennent pour ces habitats une superficie minimale adaptée.

Une attention spéciale est naturellement donnée aux mentions «prioritaire» dans les types d'habitats naturels et dans les biotopes d'espèces, puisque les Etats ne peuvent pas alors soustraire les sites qui les abritent. Il faut noter ici qu'une Annexe IV, tel un «livre rouge» européen, établit la liste des espèces végétales - 173 - et des espèces animales - plus de 160 vertébrés et 71 invertébrés - qui sont d'intérêt communautaire indiscutable, et nécessitent donc une protection stricte à tous les stades de leur vie. On peut citer sur cette liste la loutre d'Europe, la tortue d'Hermann et l'euprocte des Pyrénées qui sont par exemple dans

notre région. Le Languedoc Roussillon comprend 1 espèce végétale de cette Annexe IV et 52 espèces de mammifères, 3 espèces de poissons, 8 espèces d'amphibiens, 8 espèces de reptiles, 18 espèces d'invertébrés (certaines de ces espèces animales étant déjà en Annexe II). La protection instaurée est comparable à celle que prévoit la loi française de protection de la nature qui contrôle les prélèvements de spécimens et captures ou mises à mort accidentelles et interdit toute opération de destruction. On l'aura compris, il ne s'agit donc pas d'un projet d'exhaustivité, mais d'un choix qui correspond à une stratégie de conservation distinctement ou complémentairement régionale, nationale et européenne.

De même l'Annexe V prévoit que pour certaines espèces à statut spécial, faisant toujours l'objet de prélèvements ou d'exploitation, des mesures de gestion et de contrôle des populations puissent, le cas échéant, être mises en place - par exemple pour le saumon, le corail rouge ou l'arnica des montagnes ; il s'agit là, en somme, d'une protection modulée, comme dans la loi de 1976, mais l'Annexe VI précise les moyens de capture non sélectifs dont l'utilisation est interdite. Cumulées les Annexes IV et V comprennent 293 espèces animales (dont 141 en France) et 490 espèces végétales (dont 62 en France).

Les étapes d'une sélection de sites potentiels

Pour établir cette première liste de «sites susceptibles» d'être désignés - je ne parle pas de la susceptibilité sur les sites - la France a souhaité travailler d'abord au niveau régional et mobiliser la communauté scientifique. C'est ainsi qu'ont été créés les Conseils Scientifiques Régionaux du Patrimoine Naturel (C.S.R.P.N.), placés auprès du représentant de l'Etat, préfet de région, de manière à établir un inventaire (art. 3 du décret de 1995), et à fonder le travail de coordi-

nation confié aux Directions régionales de l'environnement, les DIREN. Ces C.S.R.P.N. sont composés de personnalités désignées intuitu personae pour chaque discipline scientifique nécessaire à la fois à cet inventaire européen et à l'actualisation de celui des Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Z.N.I.E.F.F.). Ce Conseil est évidemment relié par de multiples voies aux universités et organismes de recherche, aux associations naturalistes et sociétés savantes, aux établissements publics et gestionnaires d'espaces naturels, mais il n'est pas constitué de leurs représentants. En Languedoc Roussillon le CSRPN a été créé par arrêté préfectoral du 24 octobre 1994. M. Bernard Delay, directeur de recherches au CNRS, en assure la présidence.

Il était prévu que les 3 premières des 12 années du programme Natura 2000 suffisent aux Etats pour établir cette liste des sites susceptibles d'être désignés, mais un report de 1995 à 1996 a été demandé, notamment par la France, pour pouvoir accomplir successivement le travail scientifique et les premières consultations nécessaires.

Lorsqu'on lance une consultation il y a toujours de bons esprits pour objecter : pourquoi ne nous avez-vous pas consultés avant ? La réponse est simple : il faut d'abord constituer la matière de la consultation, et comment le ferait-on sans accumuler et sérier des connaissances de manière la plus scientifique possible ? Nous connaissons d'ailleurs la critique inverse lorsqu'on se répand en palabres de manière trop dispersée trop en amont : on vous dit très justement que le dossier est insuffisant, pas assez élaboré, insuffisamment précis pour que quelqu'un puisse se prononcer.

Que les CSRPN établissent dans chaque région une première sélection des sites où se trouvent habitats et espèces avec une cartographie au 1/250000 ne pouvait suffire. Il était nécessaire que la représentation optimale de chaque habitat et de chaque site soit vérifiée au niveau de chaque

domaine biogéographique, comme le fera d'ailleurs l'Union Européenne, puisque les habitats ignorent les limites administratives et que leur représentativité doit donc être appréciée par les Commissions d'harmonisation biogéographique. La cohérence française du dispositif scientifique a été confiée au Muséum National d'Histoire Naturelle (art. 5 du décret) qui a unifié tous ses services et laboratoires concernés dans l'Institut d'Ecologie et de Gestion de la Biodiversité (IEGB). Destinataire des bordereaux argumentés d'identification des sites potentiels proposés par toutes les régions (1700 sur environ 7 millions d'ha - 143 en Languedoc-Roussillon) ainsi que d'une évaluation hiérarchisée aux niveaux biogéographiques le Muséum a réalisé au niveau national début 1996, le travail de mise en cohérence, d'évaluation et de sélection que les commissions biogéographiques avaient préparé sur la base des critères de l'Annexe III de la Directive. Il a présenté sa synthèse au Conseil National de Protection de la Nature qui en a délibéré le 11 mars 1996, et Mme le ministre de l'Environnement a suivi l'avis rendu par ce Conseil. La liste de sites potentiels soumise à consultation a ainsi été ramenée à 1300 (100 sur 143 en Languedoc-Roussillon).

Il était important que cette première phase scientifique soit patiente, rigoureuse, indépendante de toute pression et fondée exclusivement sur des connaissances objectives. C'est un préalable et non une fin. Il est clair que l'exhaustivité est impossible, qu'il y a d'importants secteurs géographiques ou disciplinaires qui sont lacunaires, et que des compléments seront toujours requis mais, je le disais, il faut une base à toute consultation et elle s'engage sur des espaces représentatifs. Au-delà des premières Conférences d'information et d'échanges Natura 2000 organisées au niveau régional (art.2 du décret) - celle du Languedoc Roussillon a eu lieu le 20 janvier 1995 - qui ont présenté la démarche, les agriculteurs, les forestiers, les chasseurs, les pêcheurs, les associations de protection de la nature

sont consultés et, selon les lieux, ils disposent déjà ou disposeront bientôt des documents de base - fiches explicatives et cartes indicatives de repérage au 1/10 0000 ou au 1/50 000. Chacun sait que la concertation ne s'arrête pas aux gestionnaires et usagers des espaces naturels. Le décret de mai 1995 (art.6) prévoit donc que les préfets de chaque département engagent localement selon les procédures appropriées, la concertation qui s'impose avec les élus, et particulièrement les maires, les associations départementales des communes forestières ainsi que les services et établissements publics de l'Etat, tels l'ONF et le CRPF, les organismes consulaires et, précise la circulaire d'avril 1996 de Mme le ministre de l'Environnement, les organisations socioprofessionnelles agricoles et forestières, les gestionnaires et propriétaires de l'espace rural concerné. Un premier délai de 2 mois est prévu et les remarques, propositions, dispositions envisageables et difficultés rencontrées feront l'objet d'un avis et de propositions de synthèse des préfets dans un délai de 4 mois.

Je tiens ici à préciser quelques points contestés et à faire pièce à quelques objections inexactes.

La consultation⁽¹⁾ qui vient de commencer porte à la connaissance des personnes et organismes consultés la liste et les caractéristiques des sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire et, à ce titre, d'être désignés d'ici 2004 au réseau Natura 2000. Il ne s'agit encore que de sites potentiels présentés sous la forme d'enveloppes de référence. Puisqu'il y a référence, la présence d'habitats naturels-type et d'habitats d'espèces de la Directive sera rarement et difficilement contestable, mais puisqu'il s'agit d'enveloppes toutes les précisions sur les limites et les contenus seront possibles. La consultation a certes pour but de fournir toutes les explications nécessaires, mais égale-

ment de recueillir les remarques et propositions sur la pertinence de la sélection actuellement opérée et non définitive, sur les périmètres projetés, sur les objectifs annoncés, sur les dispositions envisageables, sur les questions posées par la conservation à long terme de ces habitats, sur les difficultés éventuelles de ce développement durable liées au contexte local.

Les espaces identifiés sont le support d'activités économiques (production forestière, productions agricoles sous label, tourisme rural etc.) qui sont des atouts de notre pays et qui les distinguent de nombreux autres en Europe, plus densément peuplés et banalisés. Ils font aussi l'objet d'usages récréatifs (chasse, pêche, loisirs de plein air etc.), qui contribuent notamment à la qualité de la vie rurale. Enfin, ils interviennent dans le maintien de la qualité de ressources naturelles irremplaçables telles que l'eau et l'air. Et c'est souvent grâce à la gestion avisée de plusieurs générations de propriétaires et d'acteurs du monde rural, qu'ils ont conservé leur caractère naturel. Les pratiques culturales, sylvicoles favorables à cette conservation seront donc naturellement favorisées.

Une interprétation fallacieuse de l'article 4 alinéa 2 de la Directive - où il y a mention d'un chiffre : 5 % du territoire - s'étonne parfois, voire s'indigne, que nos propositions françaises dépassent le pourcentage, or le texte ne fixe absolument pas de plafond : d'abord il ne parle dans le paragraphe que de types d'habitats naturels prioritaires et il dit seulement que si un pays dépassait ce pourcentage pour les prioritaires, il pourrait négocier avec la Commission une application plus souple des critères, n'aboutissant donc pas à leur sélection automatique dans les sites d'intérêt communautaire. Compte tenu du gradient nord-sud de la biodiversité il serait de plus absurde de préconiser une homogénéisation des pourcentages entre les régions administratives alors même que l'on sait les richesses méditerranéennes et alpines.

(1) - N.D.E. L'intervention de M. Binet date de juin 1996
Voir note de mise à jour p. 281.

Les implications des désignations en zones spéciales de conservation

La liste nationale des sites susceptibles d'être reconnus (art. 1 du décret) ne sera donc véritablement établie et adressée à Bruxelles qu'après toutes ces consultations, y compris interministérielles (art.7 et 8 du décret), ce qui conduit au décalage de juin 1995 à octobre 1996 pour la transmission requise.

Entre 1996 et 1998, la Commission, avec son comité Habitats, évaluera l'importance communautaire des sites proposés par les Etats membres et établira en accord avec eux (étape 2 de l'Annexe III) son projet de liste, où se retrouveront notamment des sites abritant des habitats naturels et espèces prioritaires, mais c'est aux Etats qu'il revient de désigner les sites choisis en zones spéciales de conservation - et ils auront six ans pour le faire de 1998 à 2004 - ces ZSC s'ajouteront aux zones de protection spéciale de la Directive Oiseaux pour constituer le Réseau Natura 2000. Nul doute que les six années prévues pour des accords itératifs entre Bruxelles et chaque capitale où les uns et les autres gardent leurs capacités d'initiatives - et le recours au Conseil sera toujours possible - seront fertiles en consultations locales et ajustements avant désignations officielles. En cas de refus d'un Etat, la Commission ne peut faire classer le site comme «d'importance communautaire» que par un vote à l'unanimité du Conseil dans les 3 mois. Des corridors biologiques, pour l'échange génétique d'espèces sauvages, pour leur distribution géographique et pour les migrations, seront sans doute à ménager entre ces zones écologiques, et des liens de gestion à trouver pour qu'il y ait véritablement «réseau».

Si le dialogue est naturellement ouvert sur l'ensemble des problèmes liés à cette démarche européenne qui engage la France, il faut cependant rappeler que la désignation en zones

spéciales de conservation implique toujours un souci de gestion conservatoire des espaces concernés, mais pas forcément leur protection réglementaire. La Directive insiste sur la nécessaire analyse de l'effet de l'ensemble des influences qui peuvent affecter à long terme un habitat naturel pour pouvoir apprécier son état de conservation «favorable». Il faut ainsi assurer un suivi de la stabilité ou de l'extension de son aire de répartition naturelle et de la superficie qu'il y couvre, de l'existence et de la durabilité de ses structures et fonctions pour qu'il puisse se maintenir à long terme, de l'état de conservation des espèces qui lui sont typiques. De même pour les espèces les données de dynamique de populations, le maintien de leur aire de répartition naturelle et l'existence de leurs habitats permettent d'estimer qu'elles sont ou non viables.

Prenons des exemples forestiers (20 % des habitats inventoriés dans les domaines cumulés méditerranéen et alpin) - On peut observer que sur de petites surfaces de nombreuses espèces peuvent coexister ; ainsi Max Debussche note que sur 0,64 km² de bois de chêne pubescent il est possible d'en dénombrer 142. En fonction des modalités d'évolution, du degré d'isolement des populations et des types d'habitats qui les accueillent, ces espèces présentent des caractères adaptatifs spécifiques. Il faut tenir compte de la distribution dans l'espace et dans l'évolution des groupes fonctionnels d'individus, des mosaïques d'unités écologiques évoluant elles-mêmes selon les cycles sylvigénétiques, et des structures d'interfaces avec les autres écosystèmes. De même on ne peut pas homogénéiser sous le nom de perturbation : la prédation, le grattis de lapin, le pâturage, la mise en culture, la coupe forestière ou l'incendie... SOUSA (1984) recommande de distinguer chaque fois la surface intéressée, l'intensité, la fréquence, la prédictibilité de la perturbation et le temps mis pour perturber l'ensemble de la zone de référence.

Nous ne sommes qu'au début du travail d'identification d'indicateurs de la

biodiversité et d'analyse des évolutions à partir d'états de référence, en reconnaissant les situations locales. On peut également mesurer le fractionnement des territoires, les types de peuplements présentant une phase de surmaturité, voire de sénescence, qui sont des habitats spécifiques pour certaines espèces animales et végétales, le degré de pureté en volume des peuplements ou la proportion de peuplements mélangés dans l'étage dominant. Un important travail pour la définition de typologies des stations forestières et la constitution de catalogues des stations a déjà couvert 67 % de la surface forestière.

Les obligations résultant de la désignation en ZSC comportent donc les mesures de conservation nécessaires. Celles-ci impliquent le cas échéant des plans de gestion appropriés, soit spécifiques aux sites, soit intégrés dans d'autres plans d'aménagement ; elles impliquent les mesures administratives et réglementaires ou contractuelles pour éviter les détériorations des habitats et les perturbations des espèces afin de contribuer à les maintenir ou rétablir en état de conservation favorable, et puis dans certains cas, la meilleure gestion sera qu'il n'y ait pas d'intervention.

Les superficies forestières bénéficiant de mesures de protection réglementaires ne dépassent actuellement pas 1,7 % des forêts françaises. Des dispositifs contractuels se mettent en place dans certains parcs naturels régionaux avec l'ONF ou les CRPF, des directives sont prises en faveur de certaines espèces-phare comme l'ours ou le grand tétras, mais il faut aller plus loin, par exemple avec le Fonds de Gestion de l'Espace Rural et un jour avec des mesures sylvienviro-nementales européennes. Se préoccuper par exemple de la densité des plantations, de la taille des parquets de régénération, du caractère irrégulier des traitements, de l'équilibre dans les classes d'âge, du maintien d'arbres isolés vieillissants, du mélange feuillus - résineux, des stations d'espèces rares, du traitement des lisières, c'est progressivement une

culture de la biodiversité qui se met en place.

Les circulaires de 1991 et 1992 sur la conservation des ressources génétiques forestières (*in situ* et *ex situ*) ont fixé les premières priorités sur le sapin pectiné, le hêtre et l'orme champêtre, puis l'extension dans un second temps aux chêne rouvre et pédonculé, aux pins sylvestre, laricio de Corse et de Salzmann, ainsi qu'aux érables sycomore et plane et au frêne commun. La circulaire de 1993 fixe les grandes lignes d'une politique nationale de la biodiversité et M. LIBOUREL président du CRPF Languedoc-Roussillon a raison d'écrire dans son éditorial du récent numéro trimestriel régional des Feuilles Forestières que les forestiers ne doivent pas se replier sur ces sujets mais démontrer leur compétence, leur ouverture d'esprit, leur force de proposition, ce que leur suggèrent à la fois l'application de la Directive Habitats et l'intérêt grandissant de nos concitoyens pour la prise en compte des paysages. On peut également citer (cf. Annexe III) les instructions et guides de l'ONF sur ces sujets et la mise en place des «groupes biodiversité» dans le cadre des commissions régionales de la forêt et des produits forestiers qui permettent, par exemple en Languedoc-Roussillon, des analyses conjointes, partenariales, sur le terrain, à partir de points de vue différents, des études de cas et bientôt des premières fiches expérimentales. Les ORF, ORP, DILAM-ORLAM, Aménagements et PSG devront peu à peu intégrer ces nouvelles orientations de gestion.

En ZSC les mesures prises impliqueront également que soient évaluées les incidences de tout projet ou plan, ceux-ci ne pouvant être réalisés sur de tels sites que s'il n'y a pas d'atteinte dommageable, et avec l'accord des autorités nationales et l'avis du public. Si les conclusions de l'étude d'impact sont négatives, et qu'il n'y a pas d'alternatives, seules des raisons impératives d'intérêt public majeur peuvent permettre de faire, et ce avec des mesures compensatoires et une information obligatoire de la

Commission. Dans les sites prioritaires, les raisons ne peuvent être que de santé et de sécurité publiques ou à cause de conséquences primordiales pour l'environnement, les raisons dites «impératives d'intérêt public majeur» ne pouvant être reconnues qu'après avis de la Commission.

Les mesures sont du ressort des Etats, mais ils joignent à leur liste l'estimation des montants nécessaires pour remplir leurs obligations et peuvent demander des cofinancements. La France a décidé d'accompagner la désignation de ses sites d'un «document d'objectif» (diagnostic - objectifs - mesures de mise en œuvre), et elle ne manquera pas de rappeler à ce sujet le coût de gestion de la mise en œuvre de ces dispositions au cas par cas. La charge financière étant inégale, du fait de la répartition géographique et de l'application limitée du principe pollueur-payeur, la Commission, en accord avec les Etats, recense les mesures indispensables pour les zones prioritaires, et leur coût, et évalue le montant des cofinancements communautaires nécessaires par rapport à la charge. Un séminaire des représentants de la Commission et des Etats membres s'est réuni en décembre 1995 en Espagne pour harmoniser l'évaluation des coûts. Un consultant a été désigné. Dans le cadre du Vème programme d'action communautaire en matière d'environnement (1993-1998), l'Instrument Financier pour l'Environnement, connu sous le sigle LIFE, permet à la Communauté de participer financièrement aux projets de protection d'habitats (pour la France 4,2 MECU en 1993, 6,5 MECU en 1994). Dans notre région, il faut citer en exemple les programmes consacrés d'une part aux Grands Causses méridionaux - état des lieux, caractérisation des habitats, adaptation des pratiques pastorales, information - et d'autre part à la sauvegarde des étangs languedociens - études méthodologiques pour la gestion des habitats et appui à l'utilisation rationnelle des milieux lagunaires, formation des élus, des gestionnaires et du public. Un programme national dit «LIFE - plans de gestion» spécifique-

ment axé sur l'étude méthodologique des documents d'objectifs de 37 sites français d'intérêt communautaire a été approuvé par Bruxelles. En Languedoc-Roussillon 3 sites susceptibles de figurer dans le réseau Natura 2000 sont sélectionnés : la Camargue Gardoise, le Madres Coronat (réserve naturelle de Nohèdes) et dans le parc national des Cévennes la Dourbie et le Lingas.

La Directive note que l'amélioration de la cohérence écologique passe souvent par le maintien, voire l'encouragement d'activités humaines - citons par exemple le pastoralisme pour l'ouverture des espaces - et par la conservation et le développement des éléments du paysage. Les mesures doivent donc d'une part encourager dans l'aménagement la gestion de ces éléments paysagers - ainsi des berges de rivières et des ripisylves, des haies et bosquets, des plantations d'alignement et des terrasses de cultures, des marais et étangs - d'autre part prévoir un système de protection de certaines espèces avec des mesures de gestion qui peuvent comprendre des interdictions de prélèvements ou de captures, et enfin mettre en place un système de surveillance, de suivi-évaluation de l'état de conservation. La recherche et les travaux scientifiques d'une part, l'information et l'éducation d'autre part doivent être concrètement encouragées.

Mesures contractuelles de gestion et génie écologique

Cet ensemble de dispositions suppose donc le développement en France comme dans les autres pays développés d'un véritable génie écologique.

Il convient en effet d'apprécier tout d'abord l'importance des enjeux humains de cette politique. Si l'homme a pris une part en effet grandissante dans un environnement que les évolutions tout autant que les per-

turbations naturelles ont créé, sa responsabilité l'engage non seulement au respect du fonctionnement des écosystèmes, mais à la conservation économique des ressources et potentialités naturelles pour sa vie et sa santé, dans le champ immense des valeurs culturelles, esthétiques, morales et spirituelles, qui s'attachent à son cadre de vie. De même que ce cadre de vie peut permettre l'homme, ou le restreindre ou l'aliéner, de même, en retour, l'homme vérifie l'humanité de ses valeurs à l'attention diligente qu'il donne à son environnement. Karl Marx exprimait ainsi ce même constat sous la forme de la proposition négative suivante : «le comportement borné des hommes en face de la nature conditionne leur comportement borné entre eux...»

Les civilisations comprennent peu à peu que les ressources naturelles ne sont pas illimitées et que la nature ne répare pas tout indéfiniment. C'est un enjeu biotechnologique, culturel et éthique pour le siècle qui vient. Il faut à la fois cesser de dégrader, de réduire, de morceler ou de glacifier sans discernement les espaces naturels et tout autant de considérer qu'ils relèveraient d'une gestion comparable par ses objectifs et ses coûts à celle d'espaces verts urbains ou périurbains. Les méthodes de gestion adaptées et les activités humaines compatibles avec la préservation des habitats naturels qui a nécessairement un caractère évolutif, sont des méthodes intelligentes, patientes, plus ménageantes qu'aménageantes et donc souvent peu coûteuses en investissement, mais attentives en études, veille et vigilance, maintien des hommes et des productions favorables, et impliquant donc plutôt des frais de fonctionnement.

L'agriculture extensive, la sylviculture raisonnée, et même la chasse et le tourisme vert peuvent parfaitement continuer à s'exercer ou se développer si les motifs explicites de la désignation de ces sites ou de certains espaces de ces sites les reconnaissent compatibles avec leur désignation. Globalement la forêt évolue lente-

ment. C'est un milieu où la régénération naturelle domine et qui est traité de façon extensive. Les forestiers français défendent à juste titre le modèle de plurifonctionnalité - production, protection et accueil - laquelle peut favoriser une gestion intégrée, et le choix des essences et des techniques sylvicoles peut aisément manifester son caractère relatif et adaptable du fait de l'étendue et de la diversité des forêts françaises. Intégrer dans les documents existants - aménagements forestiers ou plans simples de gestion - l'intérêt pour les mesures favorables à la diversité biologique ou les perceptions paysagères se fera progressivement et de manière concertée. La Directive Habitats permettra d'identifier des sites prioritaires où le faire et ainsi tester ces nouvelles pratiques qui ne seront pas sans bénéfices.

Le temps est venu, en tout cas, d'aller au-delà des inventaires descriptifs et d'entrer dans les diagnostics de fonctionnement des milieux, à la fois pour les comprendre, pour les gérer et pour faire des économies. Les prairies humides par exemple ne sont pas seulement des trésors pour naturalistes, mais des milieux favorables pour les épandements de crues et la filtration naturelle des eaux. Il faut internaliser les coûts environnementaux, comme les coûts sociaux d'ailleurs, dans les décisions d'aménagement, et penser un développement qui puisse être durable.

Des démarches concertées sont indispensables, d'abord parce que les connaissances ne peuvent être rassemblées que de manière pluri et interdisciplinaire, parce qu'il faut établir les solidarités des bassins versants et des bassins de vie, et parce que c'est la confiance et le contrat qui permettent le plus souvent de mettre en oeuvre l'intérêt général dans l'entrelacs des intérêts privés et des réglementations protectrices du droit de propriété. Comme les mesures agri-environnementales, les OGAF-environnement, les plans de développement durable, les jachères «faune sauvage» l'ont déjà démontré, des incitations sont

possibles et des cahiers des charges précisant objectifs, programmes et méthodes d'action seront nécessaires et appréciés par les exploitants et usagers afin de permettre la prise en compte, y compris financière, de la diversité biologique dans la gestion agricole et forestière.

Si l'Etat peut utiliser ici ou là des dispositions réglementaires comme les réserves naturelles, les arrêtés préfectoraux de conservation de biotope, les réserves biologiques domaniales ou les réserves biologiques forestières, les réserves nationales de chasse ou réserves de chasse maritime, les classements de sites, les propriétaires peuvent proposer des réserves naturelles volontaires, et les communes ont en charge le suivi des zones non constructibles et agricoles de leurs plans d'occupation des sols, l'identification et le respect d'espaces boisés classés, et d'espaces naturels remarquables en application de la loi Littoral et de la loi Montagne (L. 145.5 et L.146.6 du code de l'Urbanisme). Une maîtrise foncière publique est possible sur le littoral par le Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres, dans les secteurs sensibles par les départements avec la taxe départementale d'espaces naturels sensibles (T.D.E.N.S.), et par des fondations nationales comme celle pour la protection des habitats de la faune sauvage, ou par des conservatoires régionaux d'espaces naturels. Les Conseils régionaux soutiennent aussi souvent les démarches d'inventaire, de gestion et de valorisation du patrimoine naturel qui contribuent à l'aménagement et à l'attractivité de leur territoire régional.

Faut-il le rappeler en conclusion le Réseau Natura 2000 ne comprendra dans notre pays que des habitats d'importance européenne, et cette démarche n'épuise donc ni les politiques nationale et régionale de protection de la nature et des paysages, ni la variété des stratégies de gestion des espaces naturels.

E.B.