

Natura 2000 à l'automne 1997

Plus d'un an après Foresterranée'96, où en sommes-nous de la mise en œuvre de la directive « Habitats » ?

Eté 1996 : le blocage

Le 10 avril 1996, alors que la concertation sur les propositions de sites Natura 2000 démarrait timidement, parut une «Déclaration commune sur la mise en œuvre de Natura 2000». Elle était cosignée par des acteurs de poids du monde rural (Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, Fédération nationale des Syndicats d'exploitants agricoles, Centre national des jeunes agriculteurs, Fédération nationale des Syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs, Association nationale des Centres régionaux de la propriété forestière, Fédération nationale des communes forestières, Fédération nationale de la propriété agricole, Union nationale des Fédérations départementales de chasseurs, Union nationale des Fédérations départementales de pêche et de protection du milieu aquatique). Cette déclaration, sans s'opposer au principe de la Directive «Habitats», dénonçait un «excès de zèle dangereux» concernant la mise en œuvre de cette directive en France, un refus de concertation, une non prise en compte des exigences économiques, sociales et culturelles, s'interrogeait sur les moyens financiers qui seraient mis en œuvre. Elle réclamait en particulier la mise en place d'une «véritable concertation», la réduction des surfaces des sites Natura 2000.

Devant la montée des protestations, le Premier Ministre décidait en juillet 1996 le gel de la procédure Natura 2000 et le principe d'une rediscussion avec la Commission de Bruxelles.

Le « dégel » de Natura 2000 ...

La Commission de Bruxelles ayant répondu favorablement à plusieurs des demandes du gouvernement français, Mme le Ministre de l'environnement relançait la procédure en février 1997. Quelques assurances étaient données quant à la suite de la démarche : les sites proposés par la France ne représenteraient que 2,5 à 3% du territoire national ; seuls seraient proposés par la France des sites qui auraient fait

l'objet d'un consensus préalable au niveau local ; des mesures d'aides et d'indemnisation seraient définies pour chaque site.

... stoppé net par les aléas politiques

Alors que la consultation semblait repartir cette fois avec l'accord de tous, la décision au printemps 1997 de dissoudre l'Assemblée législative, la campagne électorale et le changement de gouvernement qui en découla aboutirent à une nouvelle paralysie de la procédure. Alors que l'avenir du Canal Rhin-Rhône, de Super-Phénix et de l'autoroute Durance-Grenoble occupaient le devant de la scène, «Natura 2000» semblait oubliée dans les torpeurs de l'été.

Et maintenant, nouveau réveil : sera-ce le bon ?

Non, ce n'était pas un oubli ! A la mi-août, la procédure était vigoureusement relancée par notre nouveau Ministre de l'environnement. Objectifs immédiats : adresser, dès l'automne 1997, une première liste de sites (ne posant a priori pas de problèmes quant à un accord très large) à la Commission Européenne ; relancer la consultation officielle à partir du 1er septembre 1997. Rappelons que, avec deux années de retard sur le calendrier de la Directive «Habitats», la France est maintenant le seul pays européen à ne pas avoir encore proposé de site pour le futur réseau européen «Natura 2000». Elle risque, à la fois d'être traduite devant la Cour de Justice des Communautés Européennes, et d'être exclue des travaux européens de mise en cohérence des différentes listes nationales.

Nous en sommes là au 8 septembre 1997. La mise en place du réseau Natura 2000 n'est pas un long fleuve tranquille.

Forêt Méditerranéenne

ANNEXE I

LE CONTEXTE INTERNATIONAL JUSQU'A LA DIRECTIVE OISEAUX

L'initiative est venue dans les années 1960 le plus souvent de comités scientifiques, notamment de l'Union Internationale de Conservation de la Nature (UICN), du Conseil International pour la Conservation des Oiseaux (CICO) et du Bureau International de Recherche pour la Sauvagine (BIRS) qui ont lancé les programmes de recherche préalables à la signature de conventions internationales dont la portée juridique est naturellement soumise à la réciprocité.

Dès le début des années 1970, l'UNESCO lance le programme L'Homme et la Biosphère (Man and Biosphère) - programme MAB destiné à créer un réseau mondial de réserves de la biosphère favorables à la conservation de la vie dans toutes ses formes, et donc à l'espèce humaine. Sur les 8 réserves identifiées dans le territoire français, 2 sont dans la région Languedoc-Roussillon : une zone dont les limites sont proches de celles du parc national des Cévennes, ainsi que la Camargue, sans oublier très près d'ici le Mont Ventoux.

Conjointement la convention de Paris de 1972 engageait les pays membres de l'UNESCO dans la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel. La baie du Mont St Michel d'une part, et les sites du golfe de Porto comprenant la baie de Girolata et la presqu'île de Scandola en Corse ont bénéficié de ce classement. Le Canal du Midi est aujourd'hui proposé par la France à cette distinction internationale.

Le 2 juin 1971, année de la création du ministère français de l'Environnement, après la première grande conférence internationale de Stockholm, une convention était signée à Ramsar, en Iran, afin d'engager la conservation des zones humides d'importance internationale, particulièrement riches biologiquement et précieuses comme habitats pour les oiseaux d'eau. Entrée en vigueur en 1975, et amendée en 1982 (date d'adhésion de la Communauté Européenne) puis en 1986 par le protocole de Paris, cette convention porte déjà sur la protection des habitats des oiseaux migrateurs et, pour ce faire, préconise une utilisation rationnelle, c'est-à-dire durable, des zones humides, faisant obligation aux Etats qui la ratifient de conserver les zones inscrites sur la liste (la France n'y adhère que le 1er octobre 1986). Dans les 8 sites pour lesquels la France a pris à ce jour des engagements, se trouve la Camargue.

Après la Convention de Bonn du 23 juin 1979 (entrée en vigueur le 1er novembre 1983 et en France le 1er juillet 1990) axée sur la conservation des habitats indispensables aux espèces migratrices, c'est la Convention de Berne pour la conservation de la vie sauvage et des milieux naturels de l'Europe qui est adoptée à l'ini-

tiative du Conseil de l'Europe le 19 septembre 1979. Elle est signée par les Etats européens (entrée en vigueur le 1er juin 1982, mais la France ne l'a ratifiée qu'en 1990 - décret du 22 août), et elle a servi de fondation aux Directives Oiseaux et Habitats. Pour la première fois cette convention créait de véritables obligations pour les Etats contractants et s'intéressait non seulement aux espèces de faune sauvage, mais à leurs milieux de vie qui conditionnent leur conservation. L'article 6 par exemple prévoit l'interdiction de détruire les sites de reproduction et les aires de repos et de perturber les espèces pendant la période de reproduction et d'hibernation.

De même que la loi française de 1976 sur la protection de la nature déplaçait fondamentalement le point de vue en considérant que toutes les espèces de faune sauvage étaient protégées si elles n'étaient pas explicitement identifiées comme gibier ou encore, de manière relictuelle, marquées par les usages du code Rural du terme de «nuisibles», de même à la suite de la Convention de Berne, la Directive Oiseaux établit un système général de protection de toutes les espèces d'oiseaux vivants à l'état sauvage sur le territoire européen des Etats membres. Des inventaires ont ainsi été conduits pour définir des Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux (ZICO - 285 en France), sachant qu'il n'est pas possible de favoriser la préservation, le maintien et le rétablissement d'une diversité d'oiseaux sans disposer de superficies suffisantes pour les habitats indispensables à leur conservation.

Il y a lieu cependant de distinguer la délimitation scientifique de ces aires d'importance communautaire pour les oiseaux, et la désignation par les Etats de Zones de Protection Spéciales (Z.P.S.) pour les oiseaux, laquelle est un classement sélectif des territoires les plus appropriés. Chaque Etat ne saurait prendre de mesures moins strictes que celles de la Directive et l'obligation de résultats le soumet à des possibilités de recours en manquements soit de la part de la Commission, soit de la part de particuliers (cf. jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes et évolution de la jurisprudence administrative française du Conseil d'Etat en faveur de l'appréciation des effets directs des Directives notamment contre des arrêtés autorisant la chasse de gibiers d'eau protégés). Sur les 99 Z.P.S. désignées par la France, 6 sont en Languedoc Roussillon et il n'est pas étonnant que la protection des rapaces, notamment dans notre région l'aigle de Bonelli, y soit prioritaire et que beaucoup des Z.P.S. concernent les zones humides.

ANNEXE II

DIFFERENTS «HABITATS NATURELS»

* Les types d'habitats naturels de l'annexe I

L'Annexe I établit ainsi la liste de quelques 222 types d'habitats naturels différents (habitats côtiers, dunes, habitats d'eau douce, landes, fourrés, formations herbacées, tourbières, habitats rocheux et forêts), parmi lesquels en France 76 types d'habitats forestiers, dont 33 en région méditerranéenne et alpine : forêts de chêne vert, forêts galeries à peuplier blanc, subalpines, forêts de pin à crochets. Ces habitats naturels de la Directive ne sont pourtant qu'un aperçu très choisi de la diversité des milieux naturels euro-

péens les plus précieux : ce sont donc des zones naturelles ou semi-naturelles ayant des caractéristiques géologiques, biotiques et géographiques particulières et uniques. 172 de ces types d'habitats seraient représentés en France. Cette liste comprend donc des milieux rares et de faible étendue, comme les dunes mobiles et les rivières alpines ou pyrénéennes, ou bien des types d'habitats abritant une diversité biologique élevée comme les pelouses calcaires à orchidées ou les herbiers de posidonies de la Méditerranée, ou encore des habitats indispensables aux espèces migratrices comme les estuaires, mais aussi les habitats témoins de pratiques agricoles

et sylvicoles traditionnelles, telles certaines forêts feuillues continentales, ou témoins d'une évolution millénaire comme les tourbières ou les forêts de lauriers... La Communauté engage particulièrement sa responsabilité à l'égard de certains types d'habitats naturels identifiés comme prioritaires par un astérisque dans l'Annexe I, parce qu'ils sont en danger de disparition en Europe, au vu de l'importance actuelle de la part de leur aire de répartition naturelle.

* Les biotopes d'espèces à statut précaire de l'annexe II

L'Annexe II de la Directive établit une liste de 632 espèces à statut précaire en Europe et dont il faut donc protéger les biotopes. Pour la faune, les oiseaux relevant par ailleurs de la Directive Oiseaux, il s'agit de 134 espèces de vertébrés, et faute de connaissances suffisantes de seulement 65 espèces d'invertébrés, ces der-

niers étant il est vrai pour la plupart inféodés aux milieux naturels par ailleurs identifiés. Pour la flore, la liste de l'Annexe II comprend (hors zone Macaronésienne) 278 espèces de plantes à fleurs, 19 espèces de mousses et 12 espèces de fougères. Ces habitats d'espèces sont donc les milieux, avec leurs facteurs abiotiques et biotiques, où vivent les espèces à l'un des stades de leur cycle biologique : leurs biotopes dans leur aire de répartition naturelle. 188 de ces 632 espèces sont identifiées comme prioritaires à sauvegarder en protégeant leurs milieux, par un astérisque les accompagnant dans l'Annexe II. En France 140 des 632 espèces seraient présentes, et 18 des 188 prioritaires de cette Annexe. Le Languedoc Roussillon abrite, lui, 71 espèces concernées dont 6 prioritaires, soit 20 espèces de mammifères, 15 espèces de poissons dont 2 prioritaires, 1 espèce d'amphibiens, 3 espèces de reptiles, 18 espèces d'invertébrés dont 3 prioritaires, 14 espèces végétales dont 1 prioritaire.

* Tableau de répartition récapitulatif

	UNION EUROPEENNE	FRANCE	DOMAINES BIOGEOGRAPHIQUES MEDITERRANEEN ET ALPIEN	LANGUEDOC ROUSSILLON
Habitats-type (dont prioritaires)	222 (66)	172 (43)	136 (35)	80 (22)
Espèces animales (dont prioritaires)	199 (23) dont 136 vertébrés (15)	83 (8) dont 58 vertébrés (7)	73 (8) **	57 (5) ***
	632 (188)	140 (18)	110 (13)	71 (6)
Espèces végétales (dont prioritaires)	433 (165) *	57 (10)	37 (5)	14 (1)

* hors zone Macaronésienne : 309
 dont plantes à fleurs : 278
 fougères : 12
 mousses : 19

** mammifères : 20
 poissons : 18
 amphibiens et reptiles : 12
 invertébrés : 23

*** mammifères : 20
 poissons : 15 (2)
 amphibiens : 1
 reptiles : 3
 invertébrés : 18 (3)

ANNEXE III

REFERENCES POUR LA GESTION DURABLE DES FORÊTS

- Plan national pour l'environnement, juin 1990.
- Circulaire DERF/SDF n°3011 du 9 septembre 1991 relative à la définition d'une politique nationale de conservation des ressources génétiques forestières.
- Circulaire DERF/SDEF n°3002 du 28 janvier 1993 relative à la définition d'une politique nationale de prise en compte de la biodiversité dans la gestion forestière.
- Circulaire DERF/DSF-SDF n°3004 du 11 février 1993 relative à l'application en forêt de produits agropharmaceutiques pour des opérations bénéficiant du concours financier de l'Etat ou du FFN.
- Instruction de l'ONF de novembre 1993 sur la prise en compte de la diversité biologique dans l'aménagement et la gestion forestière, accompagnée par un guide technique sur le même sujet.
- Le Livre Rouge de la Faune menacée de France - MNHN, 1994.
- Le Livre Rouge de la Flore menacée de France - MNHN, août 1995.
- Instruction du 6 janvier 1995 sur les réserves biologiques dirigées et les séries d'intérêt écologique particulier dans les forêts relevant du régime forestier.
- Contrat Etat-ONF 1995-1999, signé le 8 février 1995.
- Les indicateurs de gestion durable des forêts françaises, avril 1995.
- Circulaire DERF/SDF n°3013 du 28 juillet 1995 relative aux commissions régionales de la forêt et des produits forestiers et aux orientations régionales forestières. Transmission d'un guide pour une réflexion régionale sur la gestion durable des forêts (22 novembre 1995).