

## MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE "HABITATS"

par Henri Jaffeux

Arrêtée par le Conseil des Communautés Européennes le 21 mai 1992, la directive 92/43 CEE a été notifiée aux Etats membres le 5 juin 1992 (J.O.C.E. du 22 juillet 1992). Elle produira tous ses effets juridiques à compter du 5 juin 1994, date de son entrée en vigueur.

### Préserver la diversité biologique

La directive a pour objet de "contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages."

C'est là son but essentiel et sa principale originalité au regard des politiques de conservation menées jusqu'à présent et des instruments juridiques existants tant nationaux qu'internationaux, à l'exception, toutefois, de la Convention de Berne dont se sont inspirés ses rédacteurs. Son application devrait donc contribuer, tant au niveau national que communautaire, à la réalisation des objectifs de la convention sur la préservation de la diversité biologique adoptée au "Sommet de la Terre" de Rio de Janeiro de juin 1992.

### Constituer un réseau écologique européen

Pour assurer le maintien, voire la restauration, de la diversité biologique, la directive prévoit, conformément au principe de subsidiarité, que les Etats membres traduisent en politique interne deux grandes directions d'action :

La première a pour objectif de *conserver les habitats naturels et les habitats d'espèces d'importance communautaire* énumérés dans ses annexes I et II ; les sites qui les abritent, sélectionnés sur la base de critères



■ *Rosalia alpina*, beau longicorne duveteux bleu et noir, ne vole que pendant trois semaines en été, dans les vieilles futaies de hêtres. Sa protection est liée à celle de son biotope. (Cliché R. Coutin - OPIE).

mentionnés à l'annexe III constitueront un *réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation dénommé "NATURA 2000"*. Celui-ci intégrera aussi les zones de protection spéciales (ZPS) désignées au titre de la directive "oiseaux". Ces deux types de zones, en raison de leur similitude, seront communément appelées "Site Natura 2000" en France.

La seconde a pour objectif de *protéger strictement un certain nombre d'espèces de faune et de flore* énumérées à l'annexe IV et de prendre des mesures adaptées à la situation d'espèces figurant à l'annexe V.

C'est la première direction d'action qui va retenir notre attention dans cet article, celle pour laquelle le ministère de l'Environnement a adressé le 21 janvier dernier des ins-

tructions aux préfets dont nous présentons les principales orientations ci-après.

### Préciser le champ d'application de la directive

La France, au sein des douze pays de la Communauté, est l'un de ceux qui possèdent le patrimoine écologique le plus riche et surtout le plus diversifié.

De grands progrès ont été réalisés ces dernières années pour le décrire, en particulier avec l'inventaire des Zones Naturelles d'Intérêts Ecologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF).

Selon les premiers résultats de travaux scientifiques préliminaires réalisés par le Secrétariat de la Faune et de la Flore, à la demande des ministères de l'Environnement et de l'Agriculture, sur les 207 types d'habitats naturels retenus dans l'annexe I de la directive, 141 concernent notre pays dont 36 habitats dits "prioritaires" sur 54.

De même, parmi les 508 espèces de l'annexe II dont il convient de protéger spécifiquement l'habitat, ces travaux font apparaître que 88 espèces animales (dont 35 insectes) sur 199 et 62 espèces végétales sur 309 intéressent notre pays soit respectivement 10 espèces animales prioritaires sur 23 et 11 espèces végétales prioritaires sur 116.

La notion "d'habitat" ou "d'espèce prioritaire" veut dire que la Communauté porte

une responsabilité particulière en raison de l'importance de la part de leur aire de répartition naturelle dans la CEE.

Ainsi, parmi les types d'habitats naturels prioritaires intéressant notre pays, peuvent être signalés par exemple :

- les herbiers de posidonies,
- les lagunes,
- les prés salés continentaux,
- les mares temporaires méditerranéennes,
- les landes sèches littorales,
- les pelouses calcaires à Orchidées,
- les tourbières hautes actives,
- les forêts alluviales résiduelles,
- les forêts méditerranéennes endémiques.

De même, au titre des habitats d'espèces prioritaires, signalons les exemples :

- de l'Ours brun,
- du Phoque moine,
- de l'Esturgeon,
- de la Tortue caouanne (côtes de Corse, Pyrénées Atlantiques et Bretagne),
- de la Rosalie alpine (Coléoptère),
- d'*Omphalodes littoralis* (plante endémique atlantique),
- ou de *Viola hispidula* (plante endémique du bassin parisien).

### *Repérer, identifier, décrire et évaluer les habitats d'intérêt communautaire*

Le calendrier fixé par la directive prévoit que les Etats membres disposent d'un délai de trois ans, à compter du 5 juin 1992, pour élaborer et adresser leur liste nationale à la Commission (voir encadré ci-contre).

Sa mise au point nécessite, en raison de la diversité des habitats couverts par la directive, d'entreprendre de nouvelles investigations scientifiques couplées à des inventaires ou descriptions complémentaires en faveur d'habitats pour lesquels les données sont inexistantes ou insuffisantes.

Ces travaux vont mobiliser cette année la communauté scientifique et naturaliste, les spécialistes des espaces de nature protégés (parcs nationaux, réserves naturelles, terrains du Conservatoire du Littoral, parcs naturels régionaux...) et ceux des établissements publics spécialisés de l'Etat tels que l'ONC, l'ONF, le CEMAGREF...

L'organisation mise en place à cette fin est la suivante (voir schéma p. 23) :

- au niveau national, le Secrétariat de la Faune et de la Flore au Muséum National d'Histoire Naturelle est responsable de la coordination scientifique de l'opération : il

est assisté dans sa tâche par des groupes de travail pluridisciplinaires nationaux "coiffant" chacun des quatre secteurs biogéographiques auxquels se réfère la directive, soit les domaines alpin, continental, méditerranéen et atlantique,

- au niveau régional, le Comité Scientifique Régional du Patrimoine Naturel (CSRPN) est étroitement associé à toutes les phases de travaux, qu'il s'agisse du repérage, de l'identification, de la description et de l'évaluation des habitats,

- le Conseil National de la Protection de la Nature suit le déroulement de l'opération et sera consulté sur les résultats obtenus.

### *Informers*

Cette exigence est au cœur du dispositif mis en place par le ministère de l'Environnement. Ainsi, les travaux scientifiques nécessaires à l'élaboration de la liste nationale doivent-ils être conduits dans la plus grande transparence. A cette fin, les préfets de région feront fonctionner une "CONFERENCE NATURA 2000" où seront représentés les préfets de département, les services de l'Etat les plus directement concernés, les organismes publics ou privés, notamment professionnels, les associations et collectivités territoriales ainsi que des représentants du CSRPN. Les participants seront informés notamment des objectifs poursuivis, des méthodes employées ainsi que des résultats obtenus à chaque étape et seront donc associés au déroulement progressif des travaux.

Au niveau national, le ministère de l'Environnement a confié à un groupe de travail spécialisé associant les partenaires intéressés par cette approche, le soin d'élaborer des documents d'information sur la directive et sur les travaux scientifiques qui sont entrepris.

Dans ce même esprit, l'Administration doit s'efforcer de répondre au besoin d'information manifesté dans les débats qui se sont tenus récemment à propos de l'action de la Communauté et du principe de subsidiarité, ceux-ci ayant montré, notamment, les difficultés de nos concitoyens devant la réglementation et les procédures communautaires auxquelles ils ne sont pas habitués et qu'ils ne comprennent pas toujours.

Aussi, doit-elle mieux expliquer, en particulier, les enjeux, la portée des directives, le fonctionnement des instances et procédures communautaires et la responsabilité propre des Etats membres.

## **Calendrier de la procédure de concertation et de désignation des sites du réseau NATURA 2000**

### **Article 4 de la Directive NOTIFICATION DE LA DIRECTIVE**

— Année 0 — Juin 1992 —

- inventaire des habitats naturels et des habitats d'espèces et établissement de la liste nationale des sites les abritant,
- réflexion et consultations départementales sur les mesures de conservation envisageables
- consultation du CNPN et transmission à la Commission

### **1ère phase (article 4.1) LISTE NATIONALE**

— 3 ans — Juin 1995 —

période de concertation Commission/ Etats membres pour l'établissement de la liste des sites d'importance communautaire et identification des habitats naturels et des habitats d'espèces prioritaires

### **2ème phase (article 4.2) LISTE COMMUNAUTAIRE**

— 6 ans — Juin 1998 —

Désignation des sites au réseau "Natura 2000"

Les Etats membres prennent les mesures appropriées pour maintenir ou rétablir un état de conservation favorable

### **3ème phase (article 4.4) RESEAU NATURA 2000**

— 12 ans — Juin 2004 —

(délai maximal pour la désignation par chaque Etat membre)

### *Réfléchir à de nouvelles modalités de conservation des habitats.*

La contribution de notre pays à la mise en place du réseau NATURA 2000 ne veut pas dire qu'il s'agira de donner un statut "d'espace protégé" - au sens réglementaire du mot - aux sites qui y seront intégrés, du moins pas toujours.

Il s'agira plutôt de mettre en place ou de maintenir dans ces sites, en fonction des exigences écologiques des habitats et des

espèces qu'ils abritent, des méthodes de gestion et des activités humaines compatibles avec (ou bénéfiques à) la préservation de la diversité biologique.

En particulier, lorsque des activités agricoles concourront au maintien d'habitats dans un état de conservation favorable, les mesures agri-environnementales de la réforme de la "Politique Agricole Commune" devraient être pleinement utilisées à cette fin.

C'est dans l'objectif qu'elle fixe aux Etats membres - assurer le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats naturels et des habitats d'espèces concernés - que s'affirme en particulier l'approche novatrice de ce nouvel instrument de protection de la nature. Le caractère nécessairement dynamique de la conservation est pris en compte, y compris dans son contexte social et économique, comme l'a souligné le Conseil Européen en adoptant la directive.

Précisément, pour approcher l'impact socio-économique de l'application de la directive et définir, en fonction des exigences écologiques des types d'habitats concernés, les méthodes de gestion et de protection les plus appropriées à la conservation de leur diversité biologique, l'Etat engagera une réflexion très ouverte avec tous les partenaires concernés. Cette réflexion et les consultations auxquelles elle donnera lieu seront conduites par le préfet dans chaque départe-

ment dès que les sites abritant les habitats devant figurer sur la liste nationale y auront été identifiés et évalués, c'est à dire en 1994.

Ainsi, notre pays devrait-il être bien préparé lorsqu'il s'agira, à partir de 1995, de sélectionner, avec la Commission et les autres Etats membres, les sites d'importance communautaire appelés à constituer le réseau NATURA 2000.

La directive "HABITATS" peut être considérée comme un *outil de cohérence* : elle met les Etats membres dans la situation d'avoir à définir une stratégie cohérente de conservation de la diversité biologique au travers de la protection des habitats et des espèces les plus menacés dans la Communauté. En effet, au delà de ses objectifs communautaires, les principes sur lesquels elle repose vont influencer et orienter la politique publique de protection de la nature des prochaines années et du début du XXI<sup>ème</sup> siècle.

### Epilogue

Depuis la parution de la directive, deux principaux types de commentaires ont été adressés par les scientifiques et les protecteurs de la nature :

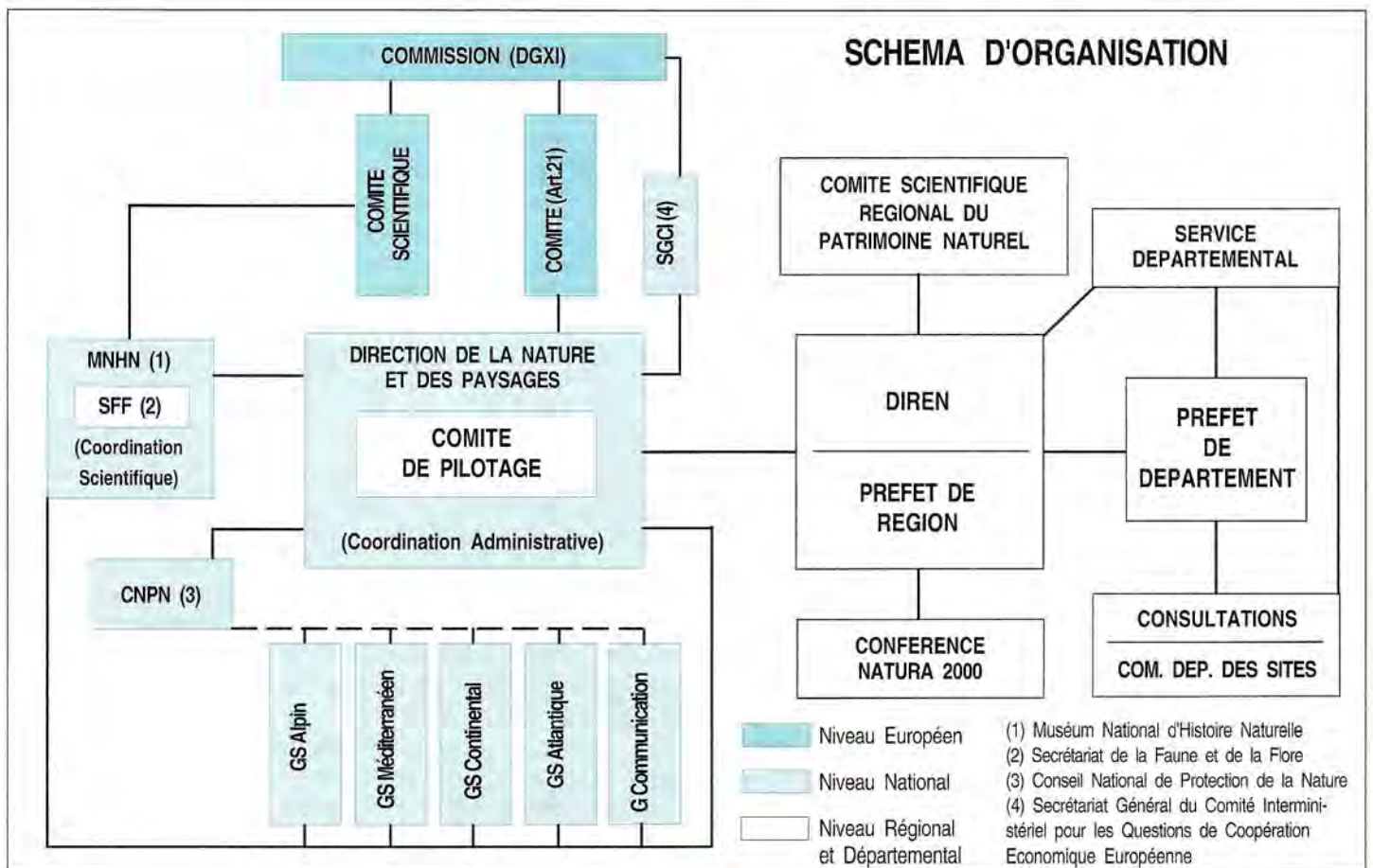
- les uns critiquent le choix de la typologie

CORINE [Le programme CORINE, décidé en juin 1985 par le Conseil de la Commission Européenne, concerne la mise au point et la valorisation d'un inventaire des sites écologiques d'importance majeure pour la conservation de la nature dans la Communauté Européenne] et les nombreuses difficultés d'interprétation ou les imperfections de la liste des habitats de l'annexe I, pour les écosystèmes forestiers par exemple,

- les autres font état du caractère incomplet ou erroné des listes d'espèces figurant aux annexes II et IV, principalement pour la flore et les insectes.

La plupart de ces commentaires ou critiques sont fondés. Mais il serait regrettable que la nécessaire rigueur scientifique et le souci de perfection qui animent à bon droit la communauté scientifique et naturaliste conduisent cette dernière à se désintéresser de la directive, considérant que celle-ci est soit inapplicable, soit insuffisamment protectrice en l'état et qu'il faille d'abord la réformer.

Ce serait oublier la directive elle-même et le progrès considérable qu'elle constitue pour la définition d'une politique communautaire de la protection de la nature s'appuyant sur un concept nouveau au plan juridique, celui de la préservation et de la restauration de la *diversité biologique* et s'en donnant les



moyens avec la constitution, à l'horizon de l'an 2000, d'un réseau européen cohérent de sites écologiques.

Isolons le problème des annexes. Certes, celles-ci ont des défauts, convenons-en, mais gardons-nous d'être trop sévères à l'endroit des scientifiques européens qui ont travaillé à leur élaboration. Déjà, remarquons qu'en France même nous ne disposons que de connaissances de terrain très fragmentaires sur le statut de nos quelques 45000 espèces d'insectes. Que dire de la connaissance et de la qualification de leur habitat ! C'est un fait que les négociateurs de la directive n'ont pas disposé d'une synthèse à l'échelle de l'Europe des douze pour dresser la liste des espèces d'insectes dont les habitats sont en danger.

Mais ces annexes ont l'avantage d'exister alors qu'il n'a pas été si facile de parvenir à un accord. Considérons-les comme une première approche, une première pierre dans la construction de l'édifice qui ne fait que commencer. Rassemblons l'information et les données scientifiques qui permettront de les améliorer dans une prochaine étape et invitons la communauté scientifique et naturaliste européenne à intensifier ses travaux et surtout ses échanges dans le cadre de la mise en application de la directive.

Gageons que celle-ci obtiendra des gouvernements les moyens qui sont nécessaires à l'accomplissement de sa tâche et à la formation de naturalistes de terrain qui font cruellement défaut. ◆

### L'auteur

Henri Jaffeux, Chargé de mission à la Direction de la Nature et des Paysages au ministère de l'Environnement, est un ancien élève de l'école de technicien supérieur "Protection de la Nature" de Neuvic d'Ussel, formation pour laquelle la présidente de l'OPIE, Germaine Ricou s'est beaucoup investie. Henri Jaffeux a découvert l'entomologie appliquée à la lutte intégrée dans les laboratoires de MM. Grison et Martouret, à l'INRA la Minière de 1970 à 1972. Il a été à cette époque-là le témoin attentif des premiers pas de l'OPIE. Il en est resté un membre et un ami.

Il a exercé depuis 1975 diverses fonctions au ministère de l'Environnement, s'occupant successivement des réserves naturelles, des Parcs Nationaux, de l'inventaire des ZNIEFF et du Comité de la recherche dans les espaces protégés. Après avoir été adjoint au chef du service technique de l'Office National de la Chasse, il est maintenant chargé de la mise en œuvre de la directive "Habitats" à la Direction de la Nature et des Paysages.