

Résumé

Ce résumé présente les résultats qui se dégagent de l'étude d'évaluation des Directives Oiseaux et Habitats dans le cadre du fitness check. Ils ont été élaborés par un consortium d'experts et seront intégrés dans le rapport final de la Commission pour le fitness check, que celle-ci prévoit de publier au printemps 2016. Les informations et les opinions énoncées dans la présente étude sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues officielles de la Commission.

Ce document a été préparé à titre d'information pour une conférence des parties prenantes dédiée au fitness check. Le but de la conférence est de partager les résultats des travaux d'évaluation du consortium en vue de garantir:

- que des résultats importants ne soient pas oubliés dans les conclusions;
- qu'il n'y ait pas de mauvaises interprétations d'informations dans les résultats;
- une attention adéquate soit donnée aux sources d'information soutenant les différents points de vue.

Efficacité

Ceci examine dans quelle mesure les objectifs des Directives Nature ont été respectés, ainsi que tous les facteurs importants qui peuvent avoir influencé ou ralenti les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs. «Objectifs» fait référence aux objectifs stratégiques ainsi qu'aux objectifs spécifiques ou opérationnels des deux directives.

- Des progrès considérables ont été accomplis dans la mise en œuvre des mesures des directives, en particulier en ce qui concerne l'établissement de la composante terrestre du réseau Natura 2000, la protection juridique de Natura 2000 ainsi que la protection et l'utilisation durable des espèces. Des progrès ont été plus lents que prévu dans certains domaines, en particulier dans le milieu marin, bien qu'il y ait un élan croissant vers l'achèvement du réseau Natura 2000, l'élaboration de plans de gestion et la mise en place de mesures de conservation des sites. Lorsqu'elles sont pleinement et correctement mises en œuvre, les directives ont réduit efficacement les pressions sur la biodiversité, ralenti le déclin et, avec le temps, conduit à certains rétablissements d'habitats et d'espèces.
- Les directives ont été moins efficaces dans la gestion des éléments du paysage en dehors de Natura 2000 qui sont importantes pour la faune et la flore. Les espèces d'oiseaux communs qui sont davantage dépendants de grands espaces dans la campagne sont les plus susceptibles de montrer un déclin de leur population.
- Les effets des mesures prises jusqu'à présent ne sont pas encore suffisants pour répondre aux objectifs généraux des directives. En particulier, alors que 52% des espèces d'oiseaux ont une population sécurisée, 17% sont menacées, avec 15% quasi menacées, en déclin ou appauvries. 16 % des habitats de l'annexe 1 de la directive Habitats sont dans un état de conservation favorable, tandis que la plupart des autres étant classés avec un état défavorable-inadéquat (47%) ou un état défavorable-médiocre (30%). Parmi les espèces inscrites à l'annexe II de la Directive Habitats, 23% ont un état de conservation favorable, 42 % un état défavorable-inadéquat et 18 % un état défavorable-médiocre..

Les directives contribuent dans une large mesure aux objectifs biodiversité de l'UE. Ils contribuent directement à travers la conservation des habitats et des espèces ciblés, qui comprennent une forte proportion des habitats semi-naturels et des espèces menacées (en particulier parmi les vertébrés). De

nombreuses autres espèces sont protégées indirectement, à travers les habitats diversifiés et riches en espèces dans le réseau Natura 2000. Les directives soutiennent également tous les objectifs de la Stratégie de la Biodiversité de l'UE, en particulier la restauration des services écosystémiques sous l'objectif 2. Toutefois, les Directives ne peuvent à elles seules atteindre l'objectif EU 2020 visant à enrayer la perte de biodiversité, sans actions complémentaires prises, en particulier dans d'autres secteurs politiques clés telle que l'agriculture.

- La disponibilité de financement a probablement eu la plus forte influence sur la mise en œuvre des directives. L'augmentation de la disponibilité de financement stimulée par les directives (tels que le programme LIFE et les mesures agro-environnementales de la PAC) a joué un rôle essentiel; mais il existe aujourd'hui des pénuries qui limitent les progrès accomplis, en particulier dans la mise en place de mesures de conservation. D'autres facteurs influents incluent le degré de soutien politique en faveur de ces directives; l'incertitude quant à l'interprétation des dispositions des directives (bien que maintenant largement traitée); les niveaux d'application; la prise de conscience et l'implication des parties prenantes; les niveaux de connaissance de la biodiversité; les progrès en matière de planification de la gestion; les effets involontaires de certaines incitations et subventions dans d'autres secteurs politiques; les niveaux d'intégration dans l'aménagement du territoire, les évaluations d'impact et autres politiques; et la capacité des autorités compétentes.

- Les directives ont apporté des changements inattendus qui ne sont pas exigés par la législation, mais ont eu un impact sur son efficacité. Un changement positif clé est l'augmentation de la sensibilisation du public et la participation des parties prenantes pour la protection de la nature. Elles ont également encouragé une gestion plus intégrée de la nature avec des activités socio-économiques, ce qui a généré des opportunités commerciales et de nouvelles approches de gouvernance.

Efficiences

L'efficacité est essentiellement une comparaison entre les efforts investis dans une certaine activité et les résultats obtenus. La question centrale posée ici est de savoir si les coûts impliqués dans la mise en œuvre des Directives Nature de l'UE sont raisonnables par rapport aux objectifs poursuivis et aux résultats obtenus (bénéfices). Tant les «coûts» que les «avantages» peuvent être monétaires et / ou non-monétaires.

- La mise en œuvre des directives implique des coûts importants:

- Les coûts directs de désignation, de protection et de gestion des sites Natura 2000 ont été estimés à 5,8 milliards d'euros par an dans l'UE.

- des coûts peuvent se produire où la protection des sites et des espèces limite le développement, le changement dans l'utilisation des terres et la gestion des sols. Certaines entreprises ont mis ce problème en évidence, bien que cela ne touche qu'une très faible proportion de l'ensemble des développements proposés dans l'UE. Dans de nombreuses régions de l'UE, les gestionnaires des terres de l'UE reçoivent des compensations en raison de restrictions relatives à l'agriculture et la sylviculture.

- Les coûts des dommages causés par les espèces protégées (par exemple, les grands carnivores) et les paiements de compensations associés peuvent être importants au niveau local mais ne représentent qu'une faible partie des coûts globaux.

- Les charges administratives pour mise en conformité avec les dispositions des directives concernant la protection des sites et des espèces sont importantes. La mise en œuvre efficace dépend de la collecte, de l'analyse et du partage d'informations, les interactions avec les

parties prenantes et l'examen des plans et des projets. Les charges administratives sont dès lors inévitables. Les entreprises et les groupes environnementaux ont des opinions divergentes quant à savoir s'il y a des charges inutiles substantielles, mais partagent le point de vue selon lequel celles-ci sont souvent causées par une mise en œuvre inefficace au niveau national, régional et local.

- Les coûts varient considérablement au sein de l'UE en raison d'une série de facteurs environnementaux et socio-économiques, y compris des différences dans l'importance du réseau Natura 2000 et l'approche pour la mise en œuvre.

- Il y a de nombreux exemples de pratiques de bonne mise en œuvre du point de vue coût-efficacité, qui contribuent à réduire les coûts, y compris la consultation effective et l'engagement des parties prenantes, les approches de partenariat, la planification stratégique, l'orientation, ainsi que la collecte coordonnée et le partage des informations.

- La mise en œuvre apporte également des avantages considérables:
 - Les prestations essentielles sont la protection et l'amélioration de l'état de conservation des habitats et des espèces.
 - La protection des sites et des espèces contribue à préserver et à améliorer la fourniture de services écosystémiques avec les avantages pour le bien-être général. Ces bénéfices ont été estimés à 200 à 300 milliards d'euros par an pour le réseau Natura 2000.
 - La mise en œuvre est profitable aux économies locales par la création d'emplois et le tourisme. Les sites Natura 2000 attirent des dépenses estimées annuelles par les touristes, visiteurs, sportifs, etc. de 50 à 85 milliards d'euros.
- Des études indiquent que les avantages de la protection des sites et des espèces assurée par les directives dépassent largement les coûts de mise en œuvre au niveau européen, national et local. Toutefois, peu d'études ont directement comparé les coûts et les avantages des actions spécifiques nécessaires à la mise en œuvre des directives. Celles qui l'ont fait suggèrent que les avantages dépassent les coûts, pour la plupart des sites, mais pas sur tous les sites. Les réponses au questionnaire et la consultation publique, notamment de la part des entreprises, ont mis en évidence plusieurs exemples dans lesquels les coûts de mise en œuvre étaient considérés comme étant disproportionnés par rapport aux avantages qui en découleraient.
- La non-mise en œuvre des directives devrait conduire à une érosion progressive des avantages pour les sites et les espèces protégées par les directives, y compris une perte croissante de services écosystémiques. Il a été estimé que même une réduction de 1 % des services écosystémiques découlant de la directive entraînerait des pertes de l'ordre de 2 à 3 milliards d'euros par an, et qui s'accumuleraient avec le temps.
- Malgré une augmentation des activités de recherche et de surveillance, des lacunes importantes dans les connaissances ont conduit à des problèmes de mise en œuvre et contribué à des coûts et à des charges. Les principales lacunes de connaissances concernent l'identification des ZPS et des SIC marins, les effets potentiels de certaines activités humaines sur certaines espèces et la localisation des habitats des espèces protégées européens en dehors des sites Natura 2000.

Pertinence

La pertinence concerne la mesure dans laquelle les objectifs des directives nature sont cohérents avec les besoins des espèces et des habitats à protéger au niveau européen. Elle évalue dans quelle mesure les objectifs et exigences de la législation sont toujours valables, nécessaires et appropriés.

- Selon les rapports des États membres, le plus souvent les pressions sur les habitats et les espèces protégés européens sont liées à la perte d'habitat et à la dégradation issue de l'agriculture. Par ailleurs, les pressions sont fréquemment attribuées à la sylviculture, la pollution, la chasse, la pêche, l'urbanisation et les industries extractives. Les espèces exotiques envahissantes affectent certains groupes d'espèces et d'habitats. Le changement climatique est une menace croissante. Les dispositions des directives, si elles étaient correctement appliquées, forment un cadre capable de répondre aux grandes menaces auxquels les habitats et les espèces sont confrontés. Toutefois, afin de tenir compte de ces problèmes, les directives doivent être intégrées dans les politiques menées dans d'autres secteurs.
- Les parties prenantes s'accordent généralement à dire que les principes et l'approche globale demeurent valables et appropriés. Les annexes ont été mises à jour, principalement en réponse à l'élargissement de l'UE. Bon nombre d'autorités nationales et d'autres parties prenantes considèrent que les annexes doivent être à nouveau mises à jour, principalement pour tenir compte de changements taxonomiques, de nouvelles informations scientifiques, de lacunes dans la couverture des espèces menacées et de changements dans le statut de certaines espèces. En revanche, toutes les ONG de protection de la nature consultées et certaines autorités nationales et entreprises considèrent qu'il est plus important d'appliquer correctement les directives telles qu'elles existent aujourd'hui plutôt que de risquer l'incertitude juridique suite à de nouvelles mises à jour.
- Les directives contribuent positivement au développement durable de manière générale et à certains objectifs qui y correspondent, tels que la gestion des ressources, la santé et les avantages sociaux. Elles ont été conçues de manière à permettre le développement économique lorsqu'il est compatible avec les objectifs en matière de biodiversité. Bien que les directives accordent la primauté à la réalisation des objectifs de biodiversité dans la prise de décision, aucun élément de preuve n'a été apporté dont il ressortirait que ceci exercerait une contrainte significative sur le développement durable sur le plan mondial. Le développement durable pourrait toutefois être encore facilité, par exemple en identifiant les conflits potentiels à un stade précoce de la planification des développements.
- Il existe un large consensus parmi les citoyens européens quant à l'importance de la protection de la nature. Une grande majorité des Européens (80 %) considère que le déclin et l'extinction possible d'espèces animales ou végétales, d'habitats naturels et d'écosystèmes est un grave problème en Europe. L'intérêt des citoyens de l'UE pour la nature est en outre corroboré par le taux de participation sans précédent à la consultation publique en ligne réalisée pour cette évaluation. Alors que de nombreux points de vue contradictoires ont émergé de la consultation, plus de 520.000 citoyens ont déclaré que les directives sont importantes pour la conservation de la nature.
- La majorité des Européens (60 %) croient que les décisions devraient être prises en commun entre les gouvernements nationaux et l'Union européenne; une majorité significative (77 %) considère que la législation européenne en matière d'environnement est nécessaire à la protection de la nature dans leur pays. La plupart des Européens estiment que ni leurs gouvernements nationaux (à 70 %) ni l'UE (à 56 %) ne font assez pour protéger l'environnement. La grande majorité des européens (89 %) estime que les domaines où la nature est protégée devraient être étendus, et environ autant (88 %) soutiennent le renforcement des règles de conservation de la nature et de la biodiversité.

Cohérence

Evaluer la cohérence de la législation, des politiques et des stratégies signifie évaluer si elles sont logiques et cohérentes, sur la plan interne (c'est-à-dire au sein d'une seule directive), entre elles (c'est-à-dire entre deux directives) et avec d'autres législations et politiques concernées. Il s'agit notamment de déterminer s'il existe d'importantes contradictions ou conflits qui font obstacle à la mise en œuvre effective des directives ou qui empêchent la réalisation de leurs objectifs.

- La directive «Oiseaux» et de la directive «Habitats» sont, dans une large mesure, cohérentes sur le plan interne et les unes avec les autres, en dépit de certaines différences de champ d'application et de mesures opérationnelles. En définitive, les deux visent à contribuer à assurer une biodiversité en coordination avec d'autres instruments. Le régime de protection pour les sites d'importance communautaire (SIC), les zones spéciales de conservation (ZSC) et les zones de protection spéciale (ZPS) a été harmonisé par l'article 7 de la directive "Habitats". Les éventuelles incompatibilités découlant de différences en termes de champ d'application, d'approche et de formulation ont été largement traitées par la jurisprudence de la CJUE et les orientations de la Commission au cours des années.
- Les directives "Nature" agissent en coordination avec les législations et les politiques de l'UE en matière d'environnement. Les instruments horizontaux sont particulièrement importants, en particulier les directives relatives à l'étude d'impact, à l'évaluation environnementale et à la responsabilité environnementale, ainsi que la législation et la politique liée aux domaines de l'eau, du marin et du changement climatique. Le but et les objectifs de ces instruments sont cohérents avec les directives "Nature" bien qu'une mise en œuvre coordonnée est requise en pratique afin d'obtenir les meilleurs résultats. Des améliorations dans la coordination et la gestion pourrait également réduire la charge administrative supportée par les acteurs, par exemple quand il s'agit de rendre compte.
- En ce qui concerne d'autres politiques au-delà de l'environnement, la situation est plus mitigée. Il existe de nombreuses possibilités de financement de l'UE pour le financement de la biodiversité et pour le programme Natura 2000 à travers différents instruments. Toutefois, seul le programme LIFE apporte un soutien spécifique à la biodiversité et à Natura 2000 en tant qu'objectif premier, alors que d'autres instruments de financement de l'UE sont essentiellement destinés à permettre à l'UE d'atteindre ses objectifs en matière de développement rural, régional, social et scientifique et en matière d'infrastructures. Les éléments recueillis divergent et ne permettent pas d'appréhender dans quelle mesure la nature et la biodiversité ont été réellement pris en compte dans les programmes de financements, étant donné que cela dépend des priorités définies aux niveaux national et régional et de la capacité des acteurs à bénéficier de ces fonds.

La PAC et des directives "Nature" sont potentiellement complémentaires, puisque certaines des incitations de la PAC et des conditions environnementales associées (par exemple, l'écoconditionnalité) peuvent être bénéfiques pour la biodiversité, bien que ceci dépende fortement des choix de mise en œuvre par les États Membres. Par exemple, les paiements directs, ainsi que les paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles et à d'autres contraintes spécifiques peuvent soutenir des systèmes agricoles associés à certains habitats et espèces protégés, bien que les règles d'éligibilité ont conduit à la destruction involontaire de la biodiversité dans certaines zones. Les mesures financées par le 2^e pilier, et en particulier les programmes agroenvironnementaux et climatiques, constituent le principal moyen de soutenir des pratiques de gestion qui se révèlent bénéfiques pour la biodiversité. Sans ce soutien, par l'intermédiaire de la PAC, l'état de conservation des habitats et des espèces agricoles serait moins favorables qu'il ne l'est aujourd'hui. Toutefois, la PAC peut contribuer davantage à la réalisation des

objectifs des directives "Nature", en particulier si les fonds du 2^e pilier étaient revus à la hausse et que les États membres ajustaient et ciblaient mieux leurs mesures vers leurs priorités en matière de biodiversité.

- La politique de cohésion a des effets tant positifs que négatifs pour les objectifs et la mise en œuvre des directives. Elle peut accorder un financement pour soutenir directement leurs objectifs (par exemple, des mesures de conservation), mais aussi pour des activités susceptibles de menacer les objectifs de protection de la nature telles que les transports, l'énergie et d'autres infrastructures. Il est possible d'améliorer l'intégration de ces deux directives dans les objectifs de la politique de cohésion pour renforcer le rôle des infrastructures vertes et de solutions fondées sur la nature.
- La mise en place d'un réseau d'infrastructures énergétiques et de sources d'énergies, comme les biocarburants, l'éolien, le gaz de schiste et l'énergie hydroélectrique, peut aussi avoir des incidences négatives sur les habitats et les espèces. Il existe de bons exemples de possibilités d'éviter ou de réduire ces incidences dans des documents d'orientation de la Commission sur l'énergie éolienne et Natura 2000 et de l'évaluation environnementale en faveur des infrastructures énergétiques ; et grâce à des initiatives telles que l'initiative *Renewable Grid Initiative*, réunissant les gestionnaires de réseau de transport et les ONG.
- La politique des transports peut avoir des incidences négatives sur les habitats et les espèces du fait de la construction de routes, de voies ferrées, de voies navigables, de ports et d'autres infrastructures de transport. Ces effets sont connus et cités dans le règlement *TEN-T* et des dispositions sont prévues pour y remédier. Des éléments attestent des progrès accomplis dans la manière dont les préoccupations environnementales sont intégrées dans la politique du *TEN-T*, mais des conflits occasionnels subsistent.
- En ce qui concerne la pêche, le cadre juridique est jugé cohérent avec les directives ; Toutefois, la dernière réforme de la PCP doit encore produire des résultats sur le terrain. À cet égard, l'achèvement de la partie maritime du réseau Natura 2000 et sa gestion efficace devrait apporter une amélioration importante. Des inquiétudes ont été exprimées par certaines parties intéressées quant aux effets de l'aquaculture sur les habitats et les espèces, mais aussi au sujet de la charge supportée par le secteur aquacole et causée par une interprétation stricte des conditions fixées à l'article 6.3 de la directive «Habitats».
- Peu de données sont disponibles en ce qui concerne l'incidence des directives sur le marché intérieur de l'UE. Une approche commune au moyen de ces directives est considérée comme essentiel afin d'éviter un nivellement par le bas en matière de normes environnementales tout en garantissant aux entreprises une sécurité juridique. Toutefois, certains acteurs du secteur économique ont souligné le fait que différentes approches de mise en œuvre au sein des États membres avaient défavorisés certains acteurs économiques et que cela avait empêché l'égalité des conditions de concurrence.
- Concernant les engagements globaux et internationaux sur la nature et la biodiversité, les directives sont généralement considérées comme cohérentes. Très peu d'incohérences, en particulier en ce qui concerne la protection des espèces en vertu de traités internationaux, ont été identifiés, et les directives sont des instruments importants pour l'Union européenne afin d'honorer ses engagements internationaux.

Valeur ajoutée de l'UE

- Evaluer la valeur ajoutée de l'UE, c'est évaluer les bénéfices et les changements résultants de la mise en œuvre des directives «Nature» de l'UE, qui s'ajoutent à ceux qui auraient résulté d'une action engagée au niveau national et/ou régional. Il s'agit de déterminer si une action de l'UE est encore nécessaire pour atteindre les objectifs de la législation.
- La bibliographie et les éléments recueillis à travers les réponses au questionnaire affirment que les directives ont introduit des éléments innovants qui apportent une valeur ajoutée à ce qui aurait pu aboutir sans la législation de l'UE. Le caractère transnational de la nature justifie une action au niveau de l'UE comme la manière la plus efficace d'atteindre les objectifs de conservation des directives, notamment par le biais de l'action commune sur la protection des sites pour les habitats et les espèces d'intérêt communautaire.
- La mise en place du réseau Natura 2000 en tant que réseau cohérent, fondé sur des données scientifiques, avec la notion d'état de conservation favorable et de «régions biogéographiques» a été innovant et a conduit à une augmentation considérable de l'étendue et de la cohérence des aires protégées terrestres et marines. Une approche flexible où les facteurs socio-économiques sont pris en considération dans la gestion des sites, pour autant que les objectifs en matière de biodiversité soient respectés, a également été mis en place.
- Les normes de protection des espèces instituées par la directive ont permis le contrôle des pratiques de chasse illégale et à l'inversion du déclin de toute une gamme d'espèces d'oiseaux de l'annexe I, ce qui aurait été plus difficile voire impossible à atteindre par les États membres agissant séparément. Les normes de protection sont généralement plus élevées que celles précédemment instaurées dans les systèmes nationaux, et l'exigence harmonisée de ces normes dans les États membres de l'UE a créé des conditions de concurrence plus équitables pour les entreprises en phase avec le marché unique.
- Grâce à la coopération et les orientations développées au niveau de l'UE, les directives ont permis d'obtenir davantage de connaissances et de données, une amélioration de la sensibilisation du public et une participation des parties prenantes ainsi qu'un renforcement de l'utilisation des fonds publics pour la biodiversité.
- L'action de l'Union européenne pour la préservation et la restauration de la biodiversité en Europe reste nécessaire, même urgente, étant donné la diminution continue de la biodiversité dans l'Union européenne. Des éléments prouvent la nécessité d'une action de l'UE pour traiter des incidences potentiellement contre-productives des politiques sectorielles de l'UE (comme la PAC, la politique commune de la pêche) liées aux principaux défis auxquels sont confrontés les habitats et des espèces au sein de l'UE. Les parties prenantes et les éléments recueillis soulignent que sans la pression de contrôle de l'Union européenne, la mise en œuvre des directives «Nature» aurait été plus faible et que des mesures supplémentaires sont encore nécessaires.