

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 27 décembre 2002

DOCUMENT DE TRAVAIL DE LA COMMISSION

Natura 2000

Document de travail de la Commission

Natura 2000

1. EN QUOI NATURA 2000 CONSISTE-T-IL ET EST-IL NECESSAIRE ?

Natura 2000 est un réseau communautaire de zones de protection de la nature créé en vertu de la directive «Habitats» de 1992. Ce réseau inclut également des zones désignées en vertu de la directive «Oiseaux» de 1979 et vise à assurer la survie à long terme des espèces et des habitats les plus précieux et les plus menacés en Europe.

La nécessité d'un tel réseau a été reconnue en réaction à la destruction et à la fragmentation massives des habitats naturels qui se sont produites au cours des décennies précédant 1992. L'Agence européenne pour l'environnement a confirmé que beaucoup d'espèces européennes sont en déclin : ces dernières années, on a assisté à l'extinction de soixante-quatre végétaux endémiques européens en milieu naturel ; 38% des espèces d'oiseaux et 45% de celles de papillons sont menacées, certaines populations étant vulnérables ou en danger ; et l'Europe a déjà enregistré le premier cas d'extinction d'une espèce (une variété de chèvre de montagne) reprise dans la directive «Habitats». Les pressions sur les habitats et les écosystèmes sont également intenses : les zones humides du nord et de l'ouest de l'Europe, par exemple, ont régressé d'environ 60% au cours des décennies récentes. Les pressions responsables de ces pertes, à savoir l'urbanisation, le développement de l'infrastructure et du tourisme, l'intensification de l'agriculture et de la sylviculture, etc. ont continué ces dix dernières années.

Natura 2000 joue donc un rôle clé dans la protection de la biodiversité de l'UE, conformément à la décision d'enrayer la diminution de la biodiversité d'ici à 2010 qui a été prise lors de la réunion du Conseil européen à Göteborg, en juin 2001.

La directive «Habitats» identifie environ 200 types d'habitats et 700 espèces végétales et animales d'importance communautaire. La conservation à long terme de ces espèces ne peut pas être assurée en protégeant des poches naturelles isolées, quelle qu'en soit la valeur individuelle. En établissant un canevas de sites à travers l'aire de répartition complète de ces habitats et espèces, Natura 2000 se veut un réseau dynamique et vivant garant de leur conservation. D'autres dispositions des directives nature pour la protection des espèces complètent également ces mesures de conservation des sites.

2. COMMENT NATURA 2000 FONCTIONNE-T-IL ?

La directive «Habitats» décrit trois étapes dans la mise en place de Natura 2000 :

- proposition de sites à inclure dans le réseau ;
- sélection d'une liste de sites d'importance communautaire parmi les propositions des États membres ; et,
- élaboration de mesures de gestion pour les sites.

2.1. Proposition de sites Natura 2000 - Responsabilité des États membres

La responsabilité de proposer des sites pour Natura 2000 incombe aux États membres. Bien que la directive obligeait les États membres à faire leurs propositions pour 1996, des retards considérables se sont produits. Ces retards ont conduit la Commission à tenter un certain nombre d'actions devant la Cour, ainsi qu'à subordonner l'approbation de certains programmes des Fonds structurels à la présentation de listes de sites. Ces mesures ont abouti à des progrès significatifs et des propositions substantielles ont maintenant été reçues pour la plupart des États membres.

2.2. Adoption des listes de sites d'importance communautaire - Science et parties concernées

Le rôle de la Commission est d'adopter des listes de sites d'importance communautaire sur la base des propositions des États membres. L'analyse de ces propositions est effectuée d'une manière transparente dans le cadre des séminaires scientifiques réunis par la Commission et soutenus par l'Agence européenne pour l'environnement. Les États membres et des experts représentant les intérêts des propriétaires et des utilisateurs ainsi que des ONG environnementales en tant que parties prenantes participent à ces séminaires.

Étant donné la variation naturelle importante de la biodiversité à travers l'UE, la directive divise la Communauté en six régions biogéographiques - atlantique, continentale, alpine, méditerranéenne, boréale et macaronésienne. Le but est d'établir une liste de sites d'importance communautaire pour chacune de ces zones homogènes sur le plan de la biodiversité. La Commission a adopté une liste définitive de sites pour une première région biogéographique - la *Macaronésie* - en décembre 2001. La liste identifie des sites couvrant 30% de ces îles, qui possèdent une faune et une flore parmi les plus riches et variées d'Europe. Il s'agit d'un pas important qui reflète le profond engagement des gouvernements espagnol et portugais en faveur de la mise en œuvre du réseau. Des progrès satisfaisants sont en cours pour les autres régions, l'adoption des listes restantes étant prévue dans les dix-huit prochains mois.

2.3. Gestion des sites désignés - Responsabilité des États membres

Les dispositions de la directive confient clairement aux États membres la responsabilité de désigner des sites Natura 2000 et de les gérer. Les tâches détaillées que cela implique sont souvent déléguées à différentes agences nationales ou, dans le cas des États fédéraux, aux régions. Le cas de l'environnement marin où des activités de gestion pourraient induire des activités de régulation de la pêche, pourrait nécessiter une action au niveau communautaire.

La Commission a constamment promu le développement des plans de gestion en tant qu'instruments assurant à la fois une gestion conservatoire appropriée des sites et un cadre d'évaluation de la compatibilité des divers usages avec les objectifs de conservation. Ces plans représentent également un excellent moyen pour faire participer activement aux décisions en matière de gestion les principaux groupements d'intérêt touchés par la désignation. Les fonds du programme LIFE-Nature ont été largement utilisés pour soutenir leur préparation.

Vu la grande diversité des types d'habitats et des situations, il est évident qu'il n'y a pas de formule type à appliquer. Néanmoins, en règle générale, il importe d'assurer la continuation des modes de gestion traditionnels qui ont très souvent été essentiels pour la création et le maintien des habitats appréciés aujourd'hui.

3. NATURA 2000 ET DEVELOPPEMENT - CONSERVATION, MAIS EN SOUPLESSE

Outre l'établissement de mesures de gestion nécessaires, la directive prévoit également l'évaluation des projets de développement susceptibles d'affecter les sites désignés. Ces dispositions sont basées sur la pratique existante en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement. Même lorsque l'évaluation montre qu'un site subira des dommages importants, la directive n'exclut pas sa mise en valeur. Les États membres peuvent autoriser un développement lorsqu'il n'existe aucune alternative viable et que l'intérêt public majeur en est démontré. Dans ce cas, les États membres sont cependant obligés de mettre en œuvre des mesures compensatoires en créant ou en améliorant des habitats ailleurs destinés à préserver l'intégrité du réseau.

Concernant les développements susceptibles d'avoir un effet néfaste sur les sites qui abritent des habitats ou des espèces prioritaires (habitats et espèces particulièrement rares et vulnérables qui forment une petite partie de la liste globale), la directive exige que la Commission donne son avis sur l'existence d'un intérêt public majeur. Un exemple actuel de cette exigence concerne les projets d'extension du port de Rotterdam qui auront un impact significatif sur un site Natura 2000. Il s'agit d'un aménagement très bien planifié qui comprend un train important de mesures visant à compenser la perte d'habitats prévue.

4. L'ETAT DU DOSSIER

4.1. Des résultats positifs

Le réseau n'est pas encore parachevé, mais des progrès considérables ont été accomplis. On connaît beaucoup d'exemples positifs où les préoccupations initiales des populations locales, notamment les propriétaires et les utilisateurs, ont été levées grâce à l'élaboration de plans de gestion basés sur un large dialogue au niveau local. Ce processus a été soutenu par le programme LIFE-Nature qui a financé 605 projets pour un montant de 470 millions d'€ depuis son commencement en 1992. La préparation de plans de gestion pour des sites marins au Royaume-Uni et l'élaboration de documents d'objectifs pour certains sites en France en sont des exemples. Les premiers de ces documents commencent à être adoptés en collaboration avec les comités de pilotage locaux qui garantissent une large participation de tous les groupements d'intérêt. Le projet LIFE-Nature concernant les landes de Corrèze a été particulièrement réussi, notamment grâce à la collaboration de la chambre d'agriculture locale. Un certain nombre de projets sont basés sur le rétablissement de pratiques agricoles traditionnelles essentielles pour la conservation de la nature et ont entraîné le développement de programmes agro-environnementaux destinés à les soutenir.

4.2. Les problèmes pendants - Consultation pour la sélection des sites

La directive n'a pas précisé le mode de consultation à suivre pour la sélection des sites. De ce fait, les procédures ont varié considérablement entre les États membres selon leur régime administratif. Dans certains cas, l'identification des sites s'est accompagnée d'une discussion approfondie des mesures de gestion avec les propriétaires et les utilisateurs mais, dans d'autres, il n'y a pas ou guère eu de consultation avec les parties concernées. Cela a déclenché d'importantes polémiques dans certains États membres, avec une série de difficultés administratives et juridiques qui ont retardé la soumission des propositions. La Commission n'est pas impliquée à ce stade et n'a pas le pouvoir d'intervenir dans les procédures divergentes suivies dans les États membres.

4.3. Plaintes et infractions

Les retards dans la mise en œuvre de la directive dans plusieurs États membres ont donné lieu à de nombreuses plaintes auprès de la Commission sur des sujets concernant tant la désignation que la protection des sites. Ce phénomène peut être considéré comme un indice du soutien du public à cette politique, mais celui-ci crée également des problèmes. Bien que plus de 80% des plaintes soient clôturées après les premiers contacts informels avec les États membres, cette procédure oblige la Commission à traiter des questions qui relèvent des États membres en vertu de la directive.

Afin d'aider à surmonter ces problèmes de mise en œuvre, la Commission a élaboré des documents d'orientations. Des guides ont déjà été publiés sur les questions de gestion et de planification et des groupes de travail créés avec les États membres développent d'autres sujets tels que les objectifs de conservation, les rapports et la surveillance, et la gestion de la chasse*.

Le contact et le dialogue réguliers avec les États membres sont assurés à la fois par le comité «Habitats» et par la réunion bisannuelle avec les directeurs des départements «Nature» qui a été créée assez récemment. Ce cadre fournit un précieux forum pour l'examen précoce des problèmes naissants.

Des mécanismes plus solides et efficaces pour le traitement des plaintes au niveau des États membres pourraient également réduire le volume des cas traités directement par la Commission.

5. LE COFINANCEMENT COMMUNAUTAIRE

La directive prévoit que la Communauté cofinance certains coûts liés à la gestion des sites du réseau et que ce financement provient des instruments financiers existants. Aucun cadre précis n'a cependant été établi pour gérer la programmation de ce financement et les processus prévus dans les décisions ultérieures pour différents instruments permettent difficilement d'en créer un.

Les mesures politiques actuelles, et notamment le régime agro-environnemental relevant de la politique de développement rural, fournissent déjà un appui considérable à la mise en œuvre du réseau en accordant des paiements aux paysans pour une gestion agricole écologique de leurs terres. Certains États membres ont aussi abondamment utilisé les ressources du Fonds européen de développement régional pour financer des investissements spécifiques relatifs aux sites Natura 2000. Ces investissements portent le plus généralement sur des équipements et des infrastructures destinés aux visiteurs. Actuellement, les seuls moyens financiers consacrés exclusivement à Natura 2000 sont les fonds de LIFE-Nature, qui sont utilisés pour promouvoir la planification de la gestion ainsi que des projets pilotes et de démonstration concernant la gestion des habitats et des espèces.

Un groupe de travail formé d'experts nationaux et de représentants des parties concernées a été chargé d'étudier les coûts probables de la gestion de Natura 2000 et de faire des recommandations à la Commission. Ce groupe, qui travaille en association avec les DG de l'environnement, de l'agriculture, des affaires régionales et du budget, formulera ses

* Ces documents sont disponibles sur le site web de l'unité Nature et Biodiversité de la Direction Générale Environnement à l'adresse '<http://europa.eu.int/comm/environment/nature/home.htm>'.

recommandations vers la fin de l'année 2002. La Commission sera invitée à adopter une communication sur le cofinancement de Natura 2000 dans le courant de 2003.

6. LES PROCHAINES ETAPES

Les prochaines étapes du développement de Natura 2000 sont les suivantes :

- parachèvement des listes communautaires - la fin du dernier cycle de séminaires scientifiques est programmée pour mars/avril 2003, ce qui devrait permettre l'adoption des listes manquantes dans la première moitié de 2004;
- développement de l'application de Natura 2000 dans l'environnement marin et côtier. A la demande des Directeurs Nature des Etats membres, un groupe de travail a été créé dans ce but;
- clarification du cadre de financement communautaire ;
- développement d'interprétations et de conseils supplémentaires pour les États membres ;
- amélioration de la communication et des explications sur les objectifs de la directive. En coopération avec les directeurs du département «Nature» des États membres, la DG de l'environnement a déjà créé un groupe de travail «communication» chargé d'élaborer une stratégie de communication globale qui sera mise en œuvre en collaboration entre la Commission et les États membres. La Commission a déjà pris certaines mesures parmi lesquelles la publication de brochures informatives et du bulletin d'information de Natura 2000, dont la liste de diffusion compte 15.000 destinataires au sein des autorités et groupements d'intérêt nationaux et locaux, la participation à des conférences et ateliers avec les autorités et groupements d'intérêt régionaux, et l'initiative «Journées vertes», un programme de 500 manifestations organisées à travers la Communauté et les pays candidats à l'adhésion afin d'expliquer la directive à un vaste public.

Il a été convenu avec les États membres et les pays candidats d'ajouter certains types d'espèces et d'habitats supplémentaires dans les annexes de la directive afin de tenir compte de l'enrichissement de la biodiversité que l'élargissement apportera à l'Union. Cela se traduira par l'introduction pour chaque pays d'une annexe technique à l'Acte d'Adhésion . Les pays candidats progressent convenablement dans la mise en œuvre de Natura 2000 et seront invités à proposer des sites à désigner pour ce réseau au moment de leur adhésion.

Actuellement, les ajouts à la liste des types d'espèces et d'habitat protégés de la directive ou, inversement, les retraits de la liste suite à l'amélioration de l'état de conservation d'une espèce ou d'un habitat s'opèrent par un processus législatif de codécision. La question de savoir comment organiser cette mise à jour de la liste à l'avenir est à l'étude.

Le besoin et la possibilité existent de renforcer les différentes activités qui contribuent à la mise en œuvre de Natura 2000, particulièrement en faisant le lien avec d'autres politiques communautaires - régionale, agricole, piscicole, etc. Dans le cadre de l'exercice «gouvernance», un groupe de travail réfléchit actuellement à des contrats «tripartites» avec les régions, et Natura 2000 est un bon candidat pour une collaboration renforcée avec les régions dans la mise en œuvre de la politique communautaire et la communication correspondante.

ANNEXE

Questions et réponses

sur

Natura 2000

Qu'advient-il de la biodiversité en Europe ?

Ces dernières décennies, la réduction et la perte de la biodiversité en Europe se sont accélérées fortement. Cette évolution concerne à la fois les espèces, les habitats et les écosystèmes. La perte et la dégradation globales des habitats ont été intenses. Ainsi, par exemple, les zones humides de l'Europe du nord et de l'ouest ont régressé d'environ 60% au cours des dernières décennies. L'Agence européenne pour l'environnement a confirmé que beaucoup d'espèces européennes sont en déclin : ces dernières années, on a assisté à l'extinction de soixante-quatre végétaux endémiques européens en milieu naturel ; 38% des espèces d'oiseaux et 45% de celles de papillons sont menacées. L'Europe a déjà enregistré le premier cas de disparition d'une espèce (une variété de chèvre de montagne) reprise dans la directive «Habitats». Le lynx pardelle est maintenant considéré comme l'espèce féline sauvage la plus menacée. Il a décliné de façon spectaculaire au cours des dix dernières années à cause de la destruction des habitats et des répercussions qu'elle a eues sur ses espèces proies.

Les pressions responsables de ces pertes, à savoir l'urbanisation, le développement de l'infrastructure et du tourisme, l'intensification de l'agriculture et de la sylviculture, etc. ont continué ces dix dernières années, et une action au plan communautaire et national est indispensable pour protéger la biodiversité de l'Europe. Natura 2000 fait partie de la réponse de l'UE à ce défi.

En quoi consiste exactement Natura 2000 ?

Natura 2000 est le réseau communautaire de zones de protection de la nature qui a été créé en vertu de la directive «Habitats» de 1992, dont l'objectif est la sauvegarde des principaux espaces naturels d'Europe. Ce réseau comporte des zones spéciales de conservation (ZSC) désignées par les États membres conformément à la directive «Habitats», ainsi que des zones de protection spéciale (ZPS) désignées par les États membres en application de la directive «Oiseaux» de 1979. L'établissement de ce réseau de zones protégées qui font l'objet de mesures spéciales pour préserver la diversité biologique répond également à une obligation évidente de la Communauté en vertu de la convention des Nations unies sur la diversité biologique.

La directive «Habitats» identifie environ 200 types d'habitats et 700 espèces végétales et animales d'importance communautaire. La directive «Oiseaux» liste 181 espèces vulnérables dont elle exige la protection des habitats par l'intermédiaire de la protection des sites. Elle reconnaît également la nécessité de préserver les zones importantes pour les espèces d'oiseaux migrateurs, et particulièrement les habitats marécageux.

La conservation à long terme de ces espèces et habitats ne peut pas être assurée en protégeant des poches naturelles isolées, quelle qu'en soit la valeur individuelle. En établissant un canevas de sites à travers l'aire de répartition complète de ces habitats et espèces, Natura 2000 se veut un réseau dynamique et vivant garant de leur conservation.

Natura 2000 n'est pas un système de réserves naturelles au sens strict dont toute activité humaine est bannie. Le réseau comprendra évidemment de telles réserves, mais la plupart des terres qu'il englobe resteront vraisemblablement des propriétés privées et l'important sera d'en assurer à l'avenir la gestion durable, du point de vue écologique, économique et social.

Quel est le rôle de Natura 2000 dans la politique de l'UE concernant la biodiversité ?

Reconnaissant l'importance de sauvegarder la biodiversité, le Conseil européen de Göteborg a, en juin 2002, fixé l'objectif d'enrayer son déclin d'ici 2010. La réalisation de cet objectif a été retenue comme l'un des thèmes prioritaires du 6e programme communautaire d'action pour l'environnement.

La politique de l'UE en matière de biodiversité est faite de deux grandes approches complémentaires. Premièrement, elle vise à intégrer les questions de biodiversité dans tous les secteurs politiques concernés, dont l'agriculture, la pêche et le transport, ainsi que dans des instruments politiques tels que la responsabilité environnementale, l'éco-étiquetage, etc. Il s'agit d'un élément central important de la stratégie de l'UE en matière de biodiversité et des plans d'intégration sectoriels connexes qui ont été récemment approuvés.

Deuxièmement, des mesures ciblées sont nécessaires pour assurer la survie de beaucoup d'espèces et habitats déjà menacés. C'est le rôle que remplit Natura 2000, dont l'objectif est d'assurer la pérennité des espèces et des habitats les plus vulnérables d'Europe en veillant à ce qu'un nombre et une superficie suffisants de leurs principaux sites soient convenablement protégés et gérés à bon escient. Ces mesures de conservation de site sont complétées par d'autres dispositions des directives nature concernant la protection des espèces.

Comment les sites Natura 2000 sont-ils sélectionnés ?

Le réseau Natura 2000 se compose des sites désignés par les États membres en application des directives «Oiseaux» et «Habitats» et soumis à différents processus de sélection.

• Sélection des zones de protection spéciale en vertu de la directive «Oiseaux»

La directive «Oiseaux» charge les États membres de sélectionner et de désigner des zones de protection spéciale. L'identification et la délimitation de ces zones doit se baser entièrement sur des critères scientifiques tels que «1% de la population des espèces vulnérables listées» ou «zone humide d'importance internationale pour les oiseaux aquatiques migrateurs». Les États membres ont une marge de liberté dans la détermination des critères les plus appropriés, mais ils sont alors tenus de les appliquer intégralement de sorte que l'ensemble des «territoires les plus appropriés», en nombre et en superficie, soient désignés. Sur la base des informations fournies par les États membres, la Commission détermine si les sites désignés suffisent pour constituer un réseau cohérent pour la protection des espèces vulnérables et migratrices.

• Sélection des zones spéciales de conservation en vertu de la directive «Habitats»

La sélection des zones spéciales de conservation (ZSC) en vertu de la directive «Habitats» comporte trois étapes :

1. La responsabilité de proposer des sites pour Natura 2000 incombe aux États membres, qui procèdent à une évaluation complète de chacun des types d'habitat et des espèces présents sur leur territoire. Les tâches détaillées que cela implique sont souvent déléguées à différentes agences nationales ou, dans le cas des États fédéraux,

aux régions. Le choix des sites est un exercice exclusivement scientifique et se base sur des critères de sélection types précisés à l'annexe III de la directive. Ces dispositions prévoient que les autorités évaluent *la représentativité* et *la qualité écologique* de chaque type d'habitat, ainsi que *la superficie* du site couvert par le type d'habitat pour chaque site. De même, *la taille* et *la densité* de la population de l'espèce, *le degré d'isolement* de chaque site par rapport à l'aire de répartition naturelle de l'espèce et *la qualité des sites* pour l'espèce concernée doivent être évalués. Sur la base de ces critères, les États membres établissent *une évaluation globale* de la valeur de leurs sites pour chaque espèce et type d'habitat. Ces informations écologiques constituent la base des évaluations ultérieures au niveau de l'UE.

2. Sur la base des listes nationales proposées, la Commission arrête, en accord avec les États membres, des listes de sites d'importance communautaire. L'analyse des propositions nationales est effectuée d'une manière transparente par des séminaires scientifiques réunis par la Commission et soutenus par l'Agence européenne pour l'environnement. Ces séminaires d'experts visent à établir si chaque État membre a proposé assez de sites de haute qualité pour assurer l'état de conservation favorable de chaque type d'habitat et espèce dans l'ensemble de son aire de répartition au sein de l'UE. Les critères d'évaluation considèrent notamment la rareté, la répartition géographique et la vulnérabilité globale des espèces et des types d'habitat concernés. Les États membres et les experts représentant les intérêts des parties prenantes, dont les propriétaires, les utilisateurs et les ONG environnementales, participent à ces séminaires. Étant donné la grande variation naturelle de la biodiversité à travers l'UE, la directive divise la Communauté en six régions biogéographiques - atlantique, continentale, alpine, méditerranéenne, boréale et macaronésienne. Le but est d'établir une liste de sites d'importance communautaire pour chacune de ces zones homogènes sur le plan de la biodiversité en appliquant une approche cohérente à travers les États membres.
3. Une fois les listes de sites d'importance communautaire adoptées, il appartient aux États membres de désigner tous ces sites comme ZSC le plus rapidement possible et dans un délai maximal de six ans. La priorité doit être accordée aux sites les plus menacés ou les plus importants du point de vue de la conservation. Au cours de cette période, les États membres doivent élaborer les mesures de gestion ou de restauration des sites nécessaires pour en assurer l'état de conservation favorable.

La sélection des sites fait-elle l'objet d'une consultation publique ?

La directive ne fixe pas de règles concernant le processus de consultation à suivre dans la sélection des sites ; il appartient aux États membres de le déterminer conformément à leurs systèmes administratifs. Les procédures de consultation publique ont varié considérablement d'un État membre à l'autre. Dans certains pays, l'identification des sites a été accompagnée par un débat approfondi avec les propriétaires et les utilisateurs concernant les mesures de gestion mais, dans d'autres, il n'y a pas ou guère eu de consultation avec les parties concernées. Cela a donné lieu à d'importantes polémiques dans certains États membres, avec une série de difficultés administratives et juridiques qui ont retardé la soumission des propositions. La Commission n'est pas impliquée à ce stade et n'a pas le pouvoir d'intervenir dans les procédures divergentes suivies dans les États membres.

Qui est responsable de la gestion des sites Natura 2000 et comment s'opère-t-elle ?

Les dispositions de la directive attribuent clairement aux États membres la responsabilité de la gestion des sites Natura 2000. L'environnement marin, où les activités de gestion pourraient concerner des activités de réglementation de la pêche, pourrait nécessiter une action au niveau Communautaire. La Commission a constamment promu le développement de plans de gestion en tant qu'instruments assurant à la fois une gestion conservatoire appropriée des sites et un cadre d'évaluation de la compatibilité des divers usages avec les objectifs de la conservation. Ces plans représentent également un excellent moyen pour faire participer activement les principaux groupements d'intérêt touchés par la désignation aux décisions en matière de gestion. Les fonds du programme LIFE-Nature ont été largement utilisés pour en soutenir la préparation.

Vu la grande diversité des types d'habitats et des situations, il n'existe pas de formule type à appliquer. Néanmoins, en règle générale, il importe d'assurer la continuation des régimes de gestion traditionnels qui ont très souvent été essentiels pour la création et le maintien des habitats appréciés aujourd'hui.

On connaît beaucoup d'exemples positifs où les préoccupations initiales des populations locales, notamment les propriétaires et les utilisateurs, ont été levées grâce à l'élaboration de plans de gestion basés sur un large dialogue au niveau local. Ce processus a été soutenu par le programme LIFE-Nature, qui a financé 605 projets pour un montant de 470 millions d'€ depuis son commencement en 1992. La préparation de plans de gestion pour des sites marins au Royaume Uni et l'élaboration de documents d'objectifs pour certains sites en France en sont des exemples. Les premiers de ces documents commencent à être adoptés en collaboration avec les comités de pilotage locaux qui garantissent une large participation de tous les groupements d'intérêt. Le projet LIFE-Nature concernant les landes de Corrèze a été particulièrement réussi, notamment grâce à la collaboration de la chambre d'agriculture locale. Un certain nombre de projets ont été basés sur le rétablissement de pratiques agricoles traditionnelles essentielles pour la conservation de la nature et ont entraîné le développement de programmes agro-environnementaux destinés à les soutenir.

Une fois qu'un site est inclus dans Natura 2000, est-il inaccessible pour des aménagements futurs ?

Il n'y a aucune interdiction de principe concernant de nouvelles activités ou de nouveaux développements dans les sites Natura 2000. Ces aménagements sont appréciés au cas par cas. L'article 6 de la directive «Habitats», qui s'applique à tous les sites Natura 2000, prévoit l'évaluation des projets de développement qui sont susceptibles d'affecter les sites désignés. Ces dispositions sont basées sur les bonnes pratiques existantes en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement. Même lorsque l'évaluation montre qu'un site subira des dommages importants, la directive n'exclut pas sa mise en oeuvre. Les États membres peuvent autoriser un développement lorsqu'il n'existe aucune alternative viable et que l'intérêt public majeur est démontré. Dans ce cas, les États membres sont cependant obligés de mettre en oeuvre des mesures compensatoires en créant ou en améliorant des habitats ailleurs pour préserver l'intégrité du réseau.

Concernant les développements susceptibles d'avoir un effet néfaste sur les sites qui abritent des habitats ou des espèces prioritaires (habitats et espèces particulièrement rares et vulnérables qui constituent une petite partie de l'ensemble listé dans la directive «Habitats»), les seules considérations qui peuvent être soulevées sont liées à la santé humaine, la sécurité publique ou ont des conséquences bénéfiques de première importance sur l'environnement. Pour toute autre considération, la directive exige que la Commission donne son avis sur l'existence d'un intérêt public majeur. Un exemple actuel de cette exigence concerne les

projets d'extension du port de Rotterdam, qui auront un impact significatif sur un site Natura 2000. Il s'agit d'un aménagement très bien planifié qui comprend un train important de mesures visant à compenser la perte d'habitats prévue.

Des orientations interprétatives et méthodologiques détaillées ont été publiées afin d'aider les États membres et les autres parties intéressées à mettre en œuvre les dispositions de l'article 6.

Quel est l'état actuel du dossier de la mise en place de Natura 2000 ?

L'établissement du réseau n'est pas encore achevé, mais des progrès considérables ont été accomplis. Les avancées récentes dans la mise en place d'un réseau cohérent de ZPS en vertu de la directive «Oiseaux», grâce auxquelles des étendues qui équivalent à 8% du territoire des États membres sont maintenant désignées, en sont la preuve. Néanmoins, des lacunes importantes subsistent toujours pour certaines espèces et régions de l'UE pour lesquelles des sites supplémentaires doivent être désignés. De même, une superficie égale à 14% du territoire des États membres a été proposée en vue d'une protection en vertu de la directive «Habitats». Celle-ci inclut une composante marine et côtière de Natura 2000 qui est déjà très importante pour plusieurs États membres notamment le Danemark et les Pays-Bas. Globalement, les lacunes que l'on est en train de combler ne pousseront vraisemblablement pas beaucoup ces chiffres à la hausse.

Deux facteurs ont contribué à l'établissement des progrès récents. Premièrement, la Commission n'a pas hésité à tenter un certain nombre d'actions devant la Cour. Deuxièmement, la Commission a indiqué qu'elle suspendra les paiements au titre de certains programmes de Fonds structurels en l'absence de la présentation de listes de sites. La suspension des paiements au titre des programmes des fonds structurels est une mesure conservatoire pour assurer que les programmes financés par la Communauté ne causeraient pas de dommages irréparables aux sites avant qu'ils n'aient été proposés officiellement et soumis au régime de protection de Natura 2000.

La Commission a adopté une liste définitive de sites pour une première région biogéographique - la *Macaronésie* - en décembre 2001. Cette liste identifie des sites couvrant 30% de ces îles, qui possèdent une faune et une flore parmi les plus riches et variées en Europe. Il s'agit d'un pas important qui reflète le profond engagement des gouvernements espagnol et portugais en faveur de la mise en œuvre du réseau. Des progrès satisfaisants sont en cours pour les autres régions, l'adoption des listes restantes étant prévue pour les dix-huit prochains mois.

Cependant, pour les zones marines et particulièrement dans l'environnement côtier, il est admis qu'un travail approfondi est nécessaire sous les deux directives nature pour identifier et gérer un réseau de sites. Cela représente une partie de la vaste stratégie marine récemment proposée par la Commission.

Pourquoi la Commission reçoit-elle beaucoup de plaintes concernant Natura 2000 ?

Les retards enregistrés dans le parachèvement du réseau Natura 2000 et dans la mise en place et l'application des garanties connexes ont créé des situations qui suscitent des plaintes des citoyens, des pétitions et des questions écrites au Parlement européen.

Quelle est le type général des infractions commises à ce jour concernant Natura 2000 ?

La Commission reçoit plusieurs centaines de plaintes chaque année concernant les directives relatives au milieu naturel. Plus de 80% de ces plaintes sont closes après des premiers contacts informels avec les États membres, et un petit pourcentage seulement donne lieu à des procédures d'infraction. La grande majorité des cas est résolue par la procédure normale et n'arrive pas devant la Cour de Justice. En 2001, la DG ENV a reçu 345 plaintes concernant ces directives, dont 131 ont été déjà réglées et 9 seulement se sont transformées en procédures d'infraction.

La nature des infractions varie. Elles concernent notamment les insuffisances de la législation de transposition nationale, les désignations incomplètes et l'absence de rapports de mise en œuvre. On y trouve également des cas d'application insatisfaisante du régime de protection établi par les directives «Habitats» et «Oiseaux» par rapport aux projets de développement. Parmi les autres raisons, il y a la nécessité de s'attaquer à une application tellement insatisfaisante des directives de manière à assurer que toute utilisation envisagée de fonds Communautaires pour le développement n'entre pas en conflit avec la réglementation Communautaire.

Comment la Commission peut-elle aider les États membres à mieux mettre en œuvre Natura 2000 ?

Afin d'aider à surmonter ces problèmes de mise en œuvre, la Commission élabore des documents d'orientations. Des lignes directrices ont déjà été publiées sur les questions de gestion et de planification, et des groupes de travail créés avec les États membres développent des sujets tels que les objectifs de conservation, les rapports et la surveillance, et la gestion de la chasse. Le contact et le dialogue réguliers avec les États membres sont assurés à la fois par les comités «Habitats» et «Ornis» (pour la directive «Oiseaux») et par la réunion bisannuelle avec les directeurs des départements «Nature» qui a été créée assez récemment. Ce cadre fournit un précieux forum pour l'examen précoce des problèmes naissants.

La Commission reçoit généralement moins de plaintes des États membres où les désignations ont bien avancé et où il existe également des processus de planification et de participation plus ouverts (par exemple le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni). Par conséquent, des mécanismes plus solides et efficaces pour le traitement des plaintes au niveau des États membres pourraient également réduire le volume des cas traités directement par la Commission.

La Communauté a-t-elle un rôle dans le cofinancement de Natura 2000 et pourquoi est-ce important ?

Un grand nombre des difficultés qui ont surgi concernant la mise en place de Natura 2000 ont trait à des aspects relatifs aux implications pour la gestion des sites désignés, en particulier la question de savoir qui supporte les coûts des mesures de conservation nécessaires. L'article 8 de la directive «Habitats» prévoit le cofinancement communautaire des mesures requises pour la mise en œuvre et la gestion courante de Natura 2000 à l'aide des instruments communautaires existants.

Les mesures politiques actuelles, et notamment celles concernant le Développement Rural tel que le régime agro-environnemental fournissent déjà un appui considérable à la mise en œuvre du réseau en accordant des paiements aux paysans pour une gestion agricole écologique de leurs terres. Certains États membres ont aussi abondamment utilisé les ressources du Fonds européen de développement régional pour financer des investissements spécifiques relatifs aux sites Natura 2000. Ces investissements portent le plus généralement

sur des équipements et des infrastructures destinés aux visiteurs. Actuellement, les seuls moyens financiers consacrés exclusivement à Natura 2000 sont les fonds de LIFE-Nature, qui sont utilisés pour promouvoir la planification de la gestion ainsi que des projets pilotes et de démonstration concernant la gestion des habitats et des espèces.

Aucun cadre précis n'a cependant été établi pour gérer la programmation de ce financement et les processus prévus dans les décisions ultérieures pour différents instruments permettent difficilement d'en créer un.

Comment la Commission traite-t-elle la question du cofinancement futur ?

Un groupe de travail formé d'experts nationaux et de représentants des parties concernées étudie actuellement les coûts probables de la gestion de Natura 2000 et fera des recommandations à la Commission. Ce groupe, qui travaille en association avec les DG de l'environnement, de l'agriculture, des affaires régionales et du budget, formulera ses recommandations à la fin de l'année 2002. Son rapport comprendra :

- une estimation des coûts prévisibles liés à la gestion du réseau Natura 2000 ;
- un examen de l'appropriation des instruments communautaires existants pour contribuer au cofinancement ;
- des recommandations et une étude sur les options concernant un futur cadre de financement pour Natura 2000, en considérant notamment quels types de coûts devraient entrer en ligne de compte pour un soutien de la Communauté.

Sur la base des conclusions du groupe d'experts, une communication sera soumise au Conseil et au Parlement européen vraisemblablement en 2003.

Quelles sont les priorités pour l'avenir ?

Les prochaines étapes du développement de Natura 2000 sont les suivantes :

- parachèvement des listes communautaires - la fin du dernier cycle de séminaires scientifiques est programmée pour mars/avril 2003, ce qui devrait permettre l'adoption des listes manquantes durant la première moitié de 2004;
- clarification du cadre de financement communautaire ;
- développement de l'application de Natura 2000 dans l'environnement marin et côtier. A la demande des Directeurs Nature des États membres, un groupe de travail a été créé dans ce but;
- développement de documents d'interprétations et de conseils supplémentaires pour les États membres ;
- amélioration de la communication et des explications sur les objectifs de la directive.

En coopération avec les directeurs du département «Nature» des États membres, la DG de l'environnement a déjà créé un groupe de travail «communication» chargé d'élaborer une stratégie de communication globale qui sera mise en œuvre par la Commission et les États membres. La Commission a déjà pris certaines mesures parmi lesquelles la publication de brochures d'information et du bulletin d'information de Natura 2000, dont la liste de diffusion

compte 15.000 destinataires au sein des autorités et groupements d'intérêt nationaux et locaux. Elle participe également à des conférences et ateliers avec les autorités et groupements d'intérêt régionaux. Elle a mis sur pied l'initiative «Journées vertes», un programme de 500 manifestations organisées à travers la Communauté et les pays candidats à l'adhésion afin d'expliquer la directive à un vaste public.

Au chapitre des préparatifs de l'élargissement, il a été convenu avec les États membres et les pays candidats d'ajouter des types d'espèces et d'habitats supplémentaires dans les annexes de la directive afin de tenir compte de l'enrichissement de la biodiversité que l'élargissement apportera à l'Union. Cela se traduira par l'introduction pour chaque pays d'une annexe technique à l'Acte. Les pays candidats progressent dans la mise en œuvre de Natura 2000 et seront invités à proposer des sites à désigner pour ce réseau au moment de leur adhésion.

Actuellement, les ajouts à la liste des types d'espèces et d'habitat protégés de la directive ou, inversement, les retraits de la liste suite à l'amélioration de l'état de conservation d'une espèce ou d'un habitat s'opèrent par un processus législatif de codécision. La question de savoir comment organiser cette mise à jour de la liste à l'avenir est à l'étude.

Les États membres sont largement d'accord sur l'importance stratégique de Natura 2000 et sur le programme des actions prioritaires pour actualiser complètement le potentiel du réseau. Ces points sont inscrits dans la déclaration d'El Teide célébrant le 10e anniversaire de l'adoption de la directive «Habitats», qui a été signée récemment par les ministres de l'environnement des États membres et des pays candidats.