



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 5.1.2004
COM(2003) 845 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

sur la mise en œuvre de la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages

[SEC(2003) 1478]

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | Introduction..... | 4 |
| 1.1. | Contexte du rapport | 4 |
| 1.2. | La procédure d'établissement de rapport définie dans la directive | 5 |
| 1.3. | Structure du rapport | 6 |
| 2. | La directive « Habitats » 92/43/CEE | 8 |
| 2.1. | Objectifs de la directive | 8 |
| 2.2. | Les principales dispositions de la directive | 8 |
| 2.2.1. | Zones spéciales de conservation et Natura 2000 | 9 |
| 2.2.2. | Création d'un système de protection stricte des espèces animales et végétales | 10 |
| 2.2.3. | Dispositions générales diverses | 11 |
| 2.3. | Clarifications juridiques..... | 11 |
| 3. | Activités de mise en œuvre au niveau de l'Union européenne..... | 13 |
| 3.1. | Traitement des infractions légales | 13 |
| 3.2. | Le financement LIFE-Nature..... | 14 |
| 3.3. | Financement de Natura 2000 | 15 |
| 3.4. | Préparation de l'élargissement..... | 16 |
| 4. | Aperçu de la mise en œuvre dans les États membres | 17 |
| 4.1. | Instauration du réseau Natura 2000 | 17 |
| 4.1.1. | Sites d'importance communautaire proposés (SICp) | 17 |
| 4.1.2. | Mesures de conservation..... | 21 |
| 4.1.3. | Cofinancement au titre de la directive | 22 |
| 4.1.4. | Surveillance | 23 |
| 4.2. | Protection des espèces | 24 |
| 4.2.1. | Instauration de systèmes de protection stricte | 24 |
| 4.2.2. | Prélèvements dans la nature et dérogations | 25 |
| 4.3. | Questions générales diverses | 26 |
| 4.3.1. | Efforts de recherche | 26 |

| | | |
|--------|---|----|
| 4.3.2. | Réintroductions et introductions..... | 27 |
| 4.3.3. | Éducation et information | 27 |
| 4.3.4. | Planification visant à encourager la gestion des éléments du paysage..... | 28 |
| 4.3.5. | Ressources humaines | 28 |
| 5. | Conclusions..... | 29 |
| 5.1. | Conservation des habitats et des espèces..... | 29 |
| 5.1.1. | Sélection des sites | 29 |
| 5.1.2. | Protection des sites | 30 |
| 5.1.3. | Gestion des sites | 30 |
| 5.1.4. | Mesures de conservation des sites | 31 |
| 5.2. | Protection des espèces | 31 |
| 5.3. | Ressources (humaines et financières)..... | 31 |
| 5.4. | Rapports prévus par la directive | 32 |

RAPPORT DE LA COMMISSION

sur la mise en œuvre de la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages

Partie I Rapport de synthèse sur les progrès globaux accomplis

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte du rapport

D'après l'évaluation de la biodiversité mondiale réalisée par le PNUE, la diversité biologique, qui est essentielle au maintien de la vie sur terre, connaît une régression sans précédent sur notre planète. Ce même document indique qu'à l'heure actuelle, jusqu'à 24% des espèces de certains groupes, comme les papillons, les oiseaux et les mammifères, ont disparu dans certains États membres de l'Union européenne.

Dans sa propre évaluation de la situation, l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) a constaté que ce déclin de la biodiversité au sein de l'Union européenne était surtout dû à des formes hautement intensives et partiellement industrielles d'utilisation des terres agricoles et sylvicoles, à une fragmentation accrue des habitats naturels restants par les infrastructures et l'urbanisation, à l'influence du tourisme de masse et à la pollution de l'eau et de l'air. Compte tenu de la croissance projetée de l'activité économique, l'AEE est arrivée à la conclusion que la diversité biologique aura beaucoup plus tendance à diminuer qu'à se stabiliser.

C'est dans ce contexte que l'UE a approuvé, en 1998, une stratégie en matière de biodiversité qui reconnaît son rôle de chef de file dans la réalisation des objectifs de la Convention sur la diversité biologique et définit le cadre dans lequel les politiques et instruments communautaires contribuent à cet objectif.

Cette stratégie fixe des objectifs dans un certain nombre de domaines politiques, dont le premier est la conservation des ressources naturelles. Deux des principaux objectifs dans le domaine qui nous occupe sont, d'une part, la mise en œuvre intégrale des directives « Habitats » (92/43/CEE) et « Oiseaux » (79/409/CEE) et, d'autre part, l'aide à la création de réseaux de zones désignées, en particulier le réseau « Natura 2000 » de l'UE.

Au Conseil européen de Göteborg, en juin 2001, les chefs d'État de l'UE ont adhéré à l'objectif ambitieux d'enrayer le déclin de la biodiversité d'ici 2010. Les moyens pour y parvenir ont été élaborés dans le sixième programme d'action pour l'environnement, arrêté par le Conseil et le Parlement européen en juillet 2002. Au niveau planétaire, le plan d'application du Sommet mondial de Johannesburg sur le développement durable prévoit une réduction significative du rythme actuel de l'appauvrissement de la diversité biologique d'ici 2010. L'UE et l'AEE travaillent actuellement au développement d'un ensemble d'indicateurs qui permettront de surveiller les progrès réalisés pour atteindre l'objectif de 2010.

La mise en œuvre effective des directives « Habitats » et « Oiseaux » et la création du réseau Natura 2000 sont essentielles à la réalisation des objectifs fixés pour 2010 au niveau de l'UE et mondial. Les informations sur les progrès accomplis dans le cadre de ces deux directives seront vitales pour surveiller l'évolution de la biodiversité par rapport à l'ensemble plus large d'indicateurs de mise en œuvre qui est actuellement en cours de développement.

Le présent rapport donne un aperçu complet des progrès réalisés à ce jour. Alors que la mise en œuvre accuse d'importants retards, les avancées récentes invitent à l'optimisme en ce qui concerne les exigences de la directive en matière de protection des habitats. La situation concernant les mesures de protection des espèces est moins satisfaisante, et le rapport souligne clairement la nécessité d'accorder à ce domaine une plus grande priorité.

1.2. La procédure d'établissement de rapport définie dans la directive

L'article 17 de la directive « Habitats » définit le cadre applicable à la fourniture d'informations sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la directive. Les États membres y sont invités à établir, tous les six ans à partir de la date d'entrée en vigueur de la directive, un rapport sur l'application de ses dispositions. Le premier rapport portera sur la période allant de juin 1994 à mai 2000¹.

L'article 17 fixe le délai, le contenu et le mode de compilation et de distribution d'un rapport de synthèse de ces rapports nationaux. Ceux-ci doivent comprendre, en particulier, des informations sur la mise en œuvre des mesures prises au titre de la directive, ainsi qu'une évaluation des incidences de ces mesures sur l'état de conservation des types d'habitat naturel de l'annexe I et des espèces de l'annexe II.

Partant des rapports nationaux, la Commission européenne doit rédiger un « rapport de synthèse » comportant une évaluation des progrès réalisés et, en particulier, de la contribution apportée par Natura 2000 à la réalisation d'un « état de conservation favorable » des habitats naturels et des habitats d'espèces. Après avoir été soumis au comité « Habitats »², le rapport de synthèse doit être publié par la Commission au plus tard dans les deux ans suivant la réception des rapports élaborés par les États membres. Ce rapport sera adressé par la Commission aux États membres ainsi qu'aux institutions de l'Union européenne et rendu accessible au public³.

En raison des retards accusés par la mise en œuvre de la directive et afin d'harmoniser la période de référence avec celle prévue au titre de la directive « Oiseaux », le comité « Habitats » a décidé de prolonger cette première période jusqu'à la fin 2000. La date

¹ La directive « Habitats » a été adoptée le 21 mai 1992 et transmise aux États membres le 5 juin 1992, entrant en vigueur deux ans plus tard, en juin 1994.

² Le comité « Habitats » est le comité institué par l'article 20 de la directive « Habitats » dans le but d'assister la Commission dans les questions relatives à la mise en œuvre de la directive.

³ Selon l'article 17, paragraphe 2, les institutions communautaires concernées sont le Parlement européen, le Conseil et le Comité économique et social européen. La liste des institutions de l'UE s'est élargie depuis l'approbation de la directive « Habitats » et inclut désormais le Comité des régions. Le présent rapport de synthèse et les suivants seront envoyés à toutes les institutions de l'UE concernées et rendus accessibles au public sur le site Internet de la Commission.

limite de soumission des rapports nationaux a été fixée à fin septembre 2001 de façon à ménager un temps de rédaction suffisant.

Le comité « Habitats » a également adopté un ensemble de lignes directrices concernant la rédaction des rapports nationaux, y compris une liste de questions à traiter. Ainsi a-t-il été convenu pour la première période de référence (1994-2000) que :

- les États membres se concentreront sur les expériences et notamment les réussites et les difficultés rencontrées au cours des premières années de mise en œuvre de la directive ;
- à défaut de listes de sites communautaires, les aspects des rapports traitant de la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces mettront l'accent sur les sites d'importance communautaire proposés, les informations devant être fournies d'une manière globale plutôt que d'une manière individuelle par site ; et,
- pour ce qui concerne la protection des espèces, les informations fournies sur la législation, la surveillance et la recherche seront uniquement générales.

Plusieurs rapports nationaux contiennent des informations sur des développements survenus après la fin de la période de référence. Pour cette raison, et compte tenu du fait que le processus de mise en œuvre de la directive est en cours, le présent document, tout en illustrant la situation à la fin de l'année 2000, comprend également, lorsqu'elles existent, des informations sur les développements ultérieurs importants.

1.3. Structure du rapport

Le présent rapport se compose de deux parties principales :

- Partie I : rapport de synthèse sur les progrès globaux accomplis ;
- Partie II : synthèse des rapports nationaux.

La partie I comporte l'évaluation principale des progrès réalisés, en particulier en rapport avec Natura 2000, au cours de la période de 1994 à 2000. Le présent chapitre expose le contexte du rapport. Le chapitre 2 fournit un bref aperçu des objectifs et des dispositions de la directive, y compris la jurisprudence qui s'y rapporte. Le chapitre 3 présente les grandes lignes des activités de mise en œuvre au niveau de l'UE. Le chapitre 4 est consacré à l'analyse principale de la mise en œuvre par les États membres effectuée sur la base des rapports nationaux officiels et complétée par les informations officielles disponibles. Les principales conclusions et recommandations sont formulées au chapitre 5 dans le but de renforcer le processus de mise en œuvre, le cas échéant.

Des chapitres distincts passant en revue la mise en œuvre de la directive dans chacun des quinze États membres composent la partie II. Les chapitres sont articulés autour d'une même structure visant à identifier les principales mesures adoptées au titre de la directive et l'impact de celles-ci sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces. Les chapitres « nationaux » qui forment la partie II ont été rédigés par un ou plusieurs consultants spécialistes de la directive « Habitats » dans l'État membre concerné. Lors de la préparation de ces chapitres, les auteurs se sont inspirés des rapports nationaux officiels soumis par les États membres. L'interprétation de ces rapports a été soutenue par des discussions menées avec des experts gouvernementaux et non gouvernementaux sélectionnés, ainsi que des responsables de la Commission. Comme prévu dans l'article 17 de la directive, ces chapitres ont été soigneusement contrôlés par chaque État membre en vue de s'assurer que leur contenu factuel est exact et que l'interprétation des informations fournies dans les rapports nationaux n'a pas déformé les faits.

2. LA DIRECTIVE « HABITATS » 92/43/CEE

2.1. Objectifs de la directive

La directive « Habitats » a pour objet principal de « contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des États membres où le traité s'applique. » Plus précisément, les États membres sont tenus de s'assurer du maintien ou du rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire (article 2).

Un « réseau écologique européen cohérent » de sites, baptisé Natura 2000, doit assurer le maintien ou le rétablissement des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces dans un état de conservation favorable (article 3). La cohérence écologique du réseau Natura 2000 peut être améliorée par la gestion d'éléments du paysage qui revêtent une importance majeure pour la faune et la flore sauvages (article 10). La protection des espèces de flore et de faune doit également être assurée par un système de protection stricte des espèces dans leur aire de répartition naturelle (articles 12 à 16). La directive contient un certain nombre de dispositions d'appoint concernant le contrôle et la surveillance, la réintroduction d'espèces indigènes, l'introduction d'espèces non indigènes, la recherche et l'éducation.

2.2. Les principales dispositions de la directive

Les grands objectifs de la directive doivent être servis par trois stratégies phares : 1) le développement d'un réseau écologique cohérent de zones conçues pour protéger les habitats et les espèces d'intérêt communautaire, 2) la protection des espèces et 3) les diverses dispositions complémentaires. Le tableau 2.2 ci-dessous indique le calendrier de transposition des dispositions de la directive dans la législation nationale et les dates limites pour la définition de zones spéciales de conservation (ZSC), l'introduction de mesures de protection des espèces et l'établissement des rapports de mise en œuvre.

Tableau 2.2 Calendrier officiel de mise en œuvre de la directive « Habitats »

| Exigence | Article | Délai légal |
|---|------------------|---|
| Transposition officielle des dispositions de la directive | 23, paragraphe 1 | 10 juin 1994 |
| <i>Conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces</i> | | |
| Transmission à la Commission par les États membres des listes nationales de sites d'importance communautaire (SIC) proposés | 4, paragraphe 1 | 10 juin 1995 |
| Adoption d'une liste de sites d'importance communautaire | 4, paragraphe 3 | 10 juin 1998 |
| Désignation des SIC adoptés en tant que zones spéciales de conservation (ZSC) | 4, paragraphe 4 | Six ans après l'adoption de la liste |
| <i>Protection des espèces</i> | | |
| Création d'un système de protection stricte des espèces végétales et animales | 12 à 16 | 10 juin 1994 |
| <i>Rapports de mise en œuvre</i> | | |
| Rédaction et remise à la Commission des rapports nationaux de mise en œuvre | 17, paragraphe 1 | 10 juin 2000 ⁴ |
| Publication du rapport de synthèse de la Commission sur la mise en œuvre | 17, paragraphe 2 | Deux ans après la réception des rapports nationaux ⁵ |

2.2.1. Zones spéciales de conservation et Natura 2000

Un élément central de la directive est la création, la sauvegarde et la gestion de zones spéciales de conservation (ZSC) en tant qu'éléments du réseau Natura 2000⁶. Chaque État membre est tenu de désigner des sites comme ZSC selon un processus en deux étapes impliquant les États membres et la Commission de la manière suivante:

⁴ Date modifiée en « septembre 2001 » par décision du comité « Habitats » du 26 juin 2000

⁵ Le dernier rapport national ne lui ayant été envoyé que le 6 décembre 2002, la Commission devrait soumettre son rapport de synthèse en décembre 2004 au plus tard.

⁶ Le réseau Natura 2000 comprend les ZSC désignées au titre des dispositions de la directive « Habitats » et les zones de protection spéciale (ZPS) classées au titre des dispositions de la directive « Oiseaux ».

- Étape n° 1 : les États membres soumettent une liste de *sites d'importance communautaire proposés (SICp)* sélectionnés sur la base des critères spécifiés à l'annexe III de la directive et d'informations scientifiques pertinentes.
- Étape n° 2 : sur la base des critères établis à l'annexe III et dans le cadre des régions biogéographiques et de l'ensemble du territoire de l'UE, la Commission établit, en accord avec chacun des États membres et à partir des listes fournies par eux, une liste de *sites d'importance communautaire (SIC)* qui détermine les sites qui abritent des types d'habitat naturel ou des espèces prioritaires.

Les États membres disposent alors d'un délai de six ans au maximum pour désigner les zones comme *zones spéciales de conservation (ZSC)* (article 4, paragraphe 4).

Une fois ces zones reconnues comme « sites d'importance communautaire » (SIC) sur la liste de la Commission, les États membres doivent prendre les mesures appropriées pour éviter la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces, ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles des zones ont été désignées (article 6, paragraphe 2). Tout plan ou projet susceptible d'affecter un tel site de manière significative doit faire l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur ledit site (article 6, paragraphe 3). Si cette évaluation est négative et qu'il n'existe pas de solution alternative, mais que le plan ou projet est indispensable pour des « raisons impératives d'intérêt public majeur », les États membres doivent prendre toutes les mesures compensatoires nécessaires pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée (article 6, paragraphe 4). Lorsque le site abrite un type d'habitat ou une espèce prioritaire, le motif évoqué pour persévérer dans le projet doit être lié à la santé de l'homme ou à la sécurité publique, à des conséquences bénéfiques pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur.

Pour les sites officiellement désignés comme ZSC, les États membres sont en outre tenus d'établir les mesures de conservation nécessaires, comme par exemple des plans de gestion et des mesures réglementaires, administratives ou contractuelles qui répondent aux exigences écologiques (article 6, paragraphe 1).

2.2.2. *Création d'un système de protection stricte des espèces animales et végétales*

Les États membres sont également tenus d'instaurer un système de protection stricte des espèces animales et végétales d'intérêt communautaire (articles 12 et 13). Ainsi est-il, par exemple, interdit de capturer ou de mettre à mort intentionnellement des spécimens des espèces animales énumérées⁷ dans la nature ou de les perturber délibérément, notamment durant la période de reproduction, de dépendance, d'hibernation et de migration. Les sites de reproduction et les aires de repos doivent être protégés contre la détérioration et la destruction. Les États membres ont, en outre, l'obligation d'instaurer un système de contrôle des captures et mises à mort accidentelles des espèces animales énumérées à l'annexe IV, point a). Le cas échéant, ils prennent d'autres mesures de recherche et de conservation nécessaires pour faire

⁷ Les espèces protégées aux termes des présentes dispositions sont listées à l'annexe IV de la directive. L'annexe IV point a) donne la liste des animaux et l'annexe IV point b), celle des plantes concernés.

en sorte que les captures ou mises à mort involontaires n'aient pas une incidence négative importante sur l'état de conservation des espèces en question (article 12, paragraphe 4).

Le prélèvement dans la nature et l'exploitation de spécimens des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire (figurant à l'annexe V) sont autorisés, mais ils doivent être compatibles avec leur maintien dans un état de conservation favorable (article 14). Lorsque la capture et la mise à mort d'espèces sont autorisées, les États membres doivent interdire l'utilisation de tout moyen non sélectif (article 15).

S'il n'existe aucune autre solution, un État membre peut, dans certaines circonstances spécifiées, déroger aux dispositions des articles 12, 13, 14 et 15. Les raisons spécifiées sont notamment la protection de la faune et de la flore sauvages, la prévention de dommages importants aux cultures, à l'élevage, aux forêts, etc., la protection de la santé et de la sécurité publiques ou d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur et les fins de recherche ou d'éducation. Des dérogations peuvent être autorisées à condition qu'il n'existe pas d'alternative satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien dans un état de conservation favorable des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle (article 16).

2.2.3. Dispositions générales diverses

Pour appuyer les dispositions de la directive, la Commission et les États membres doivent encourager la recherche et les travaux scientifiques, en particulier ceux qui sont nécessaires pour la sélection des sites et la gestion des éléments du paysage (article 18). Les États membres doivent également étudier l'opportunité de réintroduire des espèces indigènes de l'annexe IV. L'introduction intentionnelle dans la nature d'une espèce non indigène doit être réglementée ou, si nécessaire, interdite. L'éducation et l'information générale sur la nécessité de protéger les espèces de faune et de flore sauvages et de conserver leurs habitats doivent être promues (article 22).

2.3. Clarifications juridiques

Depuis l'adoption de la directive, la Cour de justice des Communautés européennes des Communautés européennes en a examiné et clarifié certaines dispositions. Elle a, en particulier, eu l'occasion d'affiner les critères applicables à la sélection des SICp et à la mise en œuvre du système de protection stricte visé à l'article 12.

En ce qui concerne le premier point, la Cour a apporté des éclaircissements sur l'application du processus de détermination des ZSC. Ainsi, en novembre 2000 (affaire C-371/98, First National Shipping Ltd), elle a statué « qu'un État membre ne peut pas prendre en compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales (...) lors du choix et de la délimitation des sites à proposer à la Commission en tant que sites susceptibles d'être identifiés comme étant d'importance communautaire. »

En outre, en septembre 2001 (affaires C-67/99, C-71/99 et C-220/99, Commission/Irlande, Allemagne et France respectivement), la Cour a été plus loin en jugeant que la marge d'appréciation dont disposent les États membres pour établir leurs listes de sites est limitée et soumise au respect des conditions énoncées dans la directive. Seuls des critères à caractère scientifique doivent présider à la sélection des sites, la liste doit être complète, et les sites proposés doivent assurer une couverture géographique homogène et représentative de la totalité de territoire de chaque État membre afin de garantir la cohérence et l'équilibre du réseau qui en résulte, Natura 2000.

En ce qui concerne le second point, la Cour, dans son arrêt du 30 janvier 2002 sur l'affaire C-103/00, Commission/Grèce, a entre autres précisé que les États membres doivent assurer un système *efficace* de protection stricte des espèces.

3. ACTIVITES DE MISE EN ŒUVRE AU NIVEAU DE L'UNION EUROPEENNE

La Commission européenne a soutenu la mise en œuvre de la directive de diverses manières en brandissant la menace de poursuites contre les États membres qui l'enfreignent, mais aussi en fournissant des encouragements et un soutien concrets par l'intermédiaire de projets LIFE-Nature et d'autres activités. Ces dernières sont de plus en plus orientées également vers les pays candidats qui se préparent à adhérer à l'UE.

Le libellé de la directive a rendu nécessaire la clarification de plusieurs dispositions clés. Afin de faciliter ce processus, la Commission a élaboré des documents d'orientation technique couvrant différents aspects de la directive tels que le guide d'interprétation de l'article 6⁸ et le guide méthodologique relatif à l'article 6, paragraphes 3 et 4, concernant l'évaluation des programmes et des projets⁹. Ces documents sont dépourvus de statut juridique, mais ils fournissent un instrument utile pour une application cohérente des dispositions de l'article en cause par les États membres.

Divers groupes de travail ont également été créés depuis 2000 afin d'apporter des éclaircissements et des réponses à des certains aspects de la directive. En 2002, ces groupes ont examiné une diversité de sujets, notamment la chasse, le cofinancement au titre de l'article 8, la protection des espèces au titre de l'article 12, la communication et les espèces et habitats marins.

En mai 2002, la « déclaration d'El Teide » a renouvelé le soutien politique à la mise en œuvre de Natura 2000 et en particulier à la gestion du réseau. La déclaration est un engagement à parachever la mise en œuvre de Natura 2000 en encourageant une meilleure compréhension de ce dispositif et la mise en place de partenariats impliquant tous les acteurs concernés par la conservation et la gestion des sites. Un soutien doit être apporté aux échanges d'expérience et de bonnes pratiques concernant la gestion du réseau, l'utilisation durable et la gestion de certaines zones à des fins de recherche et d'éducation, par exemple, et la prise en compte effective des besoins de Natura 2000 dans les autres politiques communautaires.

La déclaration a été prononcée par le commissaire à l'environnement, Mme Margot Wallström, et par le ministre espagnol de l'Environnement, M. Jaume Matas, au nom du Conseil. Les ministres de l'environnement des treize pays candidats à l'adhésion¹⁰ l'ont signée en juillet 2002.

3.1. Traitement des infractions légales

Depuis 1994, la Commission a reçu un grand nombre de plaintes concernant la directive « Habitats », qui représentent un pourcentage important de l'ensemble des

⁸ « Gérer les sites Natura 2000 – Les dispositions de l'article 6 de la directive "Habitats" 92/43/CEE »

⁹ « Évaluation des plans et projets ayant des incidences significatives sur les sites Natura 2000 - Guide méthodologique de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive "Habitats" 92/43/CEE »

¹⁰ Bulgarie, Chypre, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie et Turquie

plaintes se rapportant à la législation de l'UE en matière d'environnement. La Commission a entamé des poursuites contre les États membres qui persistent à ne pas mettre en œuvre la directive.

À la suite de ces actions judiciaires, la Cour de justice des Communautés européennes a condamné trois États membres pour manquement formel à l'obligation de transposer les dispositions de la directive dans le délai imparti¹¹. Trois jugements ont également été prononcés concernant la non-soumission de listes complètes de SICp et des informations connexes exigées par la directive¹². Un premier jugement relatif à la protection des espèces au titre de l'article 12 a été prononcé en 2002¹³. D'autres procédures d'infraction sont en cours contre de nombreux États membres concernant le manque de protection des sites proposés.

3.2. Le financement LIFE-Nature

Depuis 1992, l'instrument LIFE-Nature¹⁴ de l'UE a fourni d'importants cofinancements destinés à soutenir la directive « Habitats ». Des projets ont aidé à dresser des inventaires scientifiques, préparer le terrain pour des mesures sur place, affermer ou acquérir des terres, restaurer ou améliorer des sites et organiser des initiatives de sensibilisation du public. Une aide a également été apportée au développement de projets impliquant des partenaires de différents États membres, à l'échange d'expérience entre projets ou au soutien de projets se concentrant sur le contrôle, l'évaluation et la diffusion des résultats.

Encadré 3.2 Exemples de projets LIFE-Nature

Le projet français « **Flore corse** »¹⁵ (1994-1997) avait pour d'asseoir la conservation future de la flore insulaire sur des bases solides. La Corse possède une flore très riche qui comporte, entre autres, douze habitats prioritaires et quinze espèces végétales (dont cinq prioritaires) reprises sur les listes établies au titre de la directive « Habitats ». Un plan de gestion de conservation a été élaboré pour chacun d'eux, et un plan général pour l'ensemble de l'île. L'inventaire couvrait l'île tout entière et incluait des sites jusque-là peu connus ou encore inexplorés de l'intérieur des terres, y compris des habitats forestiers. Les terrains occupés par l'ensemble des sites Natura 2000 ont également été évalués. Il en a résulté un ensemble d'informations complet sur la flore insulaire qui fournit une base pour sa gestion de conservation à long terme. Le projet s'intégrait dans le cadre d'un plan plus vaste de conservation de la flore

¹¹ Non-transposition générale des dispositions de la directive : Grèce (C-329/96) et Allemagne (C-83/97) ; non-transposition de l'article 6, paragraphes 3 et 4 : France (C-256/98)

¹² Irlande (C-67/99), Allemagne (C-71/99) et France (C-220/99)

¹³ Affaire C-103/00 (Grèce) concernant l'article 12, paragraphe 1, points b) et d)

¹⁴ Règlement (CEE) n° 1973/92 du Conseil, du 21 mai 1992, suivi du règlement (CE) n° 1655/2000 du Parlement européen et du Conseil, du 17 juillet 2000, concernant un instrument financier pour l'environnement (LIFE) (JO L192 du 28.07.2000, p.1)

¹⁵ « Conservation des habitats naturels et des espèces végétales d'intérêt communautaire de la Corse », référence B4-3200/94/752

corse, cofinancé également par l'État et la région.

Le projet britannique « **Actions de conservation du butor étoilé** »¹⁶ (1996-2000) a exécuté une partie du plan d'action en faveur de l'espèce au Royaume-Uni visant à restaurer une population descendue à un niveau dangereusement bas. La création, la restauration et l'amélioration de roselières ont permis d'en porter la capacité d'accueil à 25 butors étoilés, soit la moitié du nombre prévu dans l'objectif de plan d'action en faveur de l'espèce pour 2010. Compte tenu du temps nécessaire pour coloniser de nouveaux habitats, il faudra attendre une dizaine d'années pour voir le projet porter pleinement ses fruits. La plupart des sites se trouvaient dans l'est de l'Angleterre, et les travaux ont été réalisés en partenariat avec des organismes de gestion des zones humides.

L'expérience acquise grâce à ce projet a été partagée avec des partenaires européens, et des programmes de surveillance des butors étoilés ont été mis en place. Des lignes directrices européennes concernant la gestion des roselières vont être rédigées.

En raison des problèmes posés par l'achat de terres, il a fallu réduire considérablement l'objectif en matière de création de roselières. Le plan d'action a été suivi d'un nouveau projet qui a débuté en 2002. De nouveaux sites ont été identifiés en vue d'une restauration et des sites alternatifs sont prévus pour l'acquisition de terres au cas où les achats proposés n'aboutiraient pas.

Entre 1994 et 2000, 418 projets ont été soutenus grâce à un budget total de quelque 279 millions d'euros. Entre 2000 et 2004, troisième période de programmation de LIFE, 300,8 millions d'euros supplémentaires ont été réservés pour le cofinancement de projets de conservation de la nature.

Les autorités régionales et les organisations non gouvernementales (ONG) jouent un rôle important dans la mise en œuvre de la directive « Habitats » compte tenu de leur enracinement local et de leur savoir-faire. Une part importante du financement LIFE-Nature leur a donc été affectée, tandis que les partenariats entre les autorités locales, les ONG et les parties prenantes sont aussi devenus de plus en plus populaires.

3.3. Financement de Natura 2000

L'article 8 de la directive « Habitats » a été rédigé en reconnaissance de la « charge financière exceptionnelle » que Natura 2000 pourrait imposer aux États membres, notamment ceux où existe une riche diversité biologique. C'est pourquoi il prévoit un cofinancement communautaire des mesures nécessaires à la mise en œuvre et à la gestion courante des éléments prioritaires de ce réseau.

En décembre 2001, la Commission a mis sur pied un groupe de travail sur l'article 8 (cofinancement) dans le but d'évaluer d'une manière plus complète les implications légales de cet article et le coût financier de Natura 2000. Le groupe de travail a entrepris une analyse détaillée des dépenses actuelles et des dépenses futures estimées des États membres en rapport avec Natura 2000. Cette analyse s'est basée sur des

¹⁶ « Actions urgentes pour *Botaurus stellaris* (butor étoilé) au Royaume-Uni », référence B4-3200/96/551

travaux de recherche existants ainsi que sur des estimations de dépenses directes communiquées par les États membres. Pour l'ensemble du réseau terrestre, les résultats indiquent une fourchette de coûts moyens allant de 3,4 milliards à 5,7 milliards d'euros par an pour la gestion de Natura 2000 dans l'UE entre 2003 et 2013. Les estimations des coûts et les recommandations concernant les sources de cofinancement futures ont pour objectif d'aider à préparer une communication de la Commission sur le cofinancement qui est attendue en 2003.

3.4. Préparation de l'élargissement

Une grande partie des travaux de la Commission a été axée sur les États membres actuels, mais une attention croissante est également accordée aux préparatifs de l'élargissement de 2004 qui verra des pays d'Europe centrale, orientale et méridionale rejoindre l'Union. Ces pays apporteront une contribution significative à la diversité biologique de l'UE en augmentant la superficie du territoire de 58% et en l'enrichissant de nombreux paysages, forêts et parcs intacts.

La principale activité de préadhésion a été dirigée vers la modification des annexes de la directive pour qu'elles reflètent les quelque 173 espèces et 20 types d'habitats supplémentaires que comptent les dix pays. Les pays candidats participent aujourd'hui aussi en qualité d'observateurs à des réunions officielles comme celles du comité « Habitats ». Cinq pays candidats (six à partir de 2002-2003) d'Europe centrale et orientale prennent également part à LIFE en vertu d'accords d'association.

4. APERÇU DE LA MISE EN ŒUVRE DANS LES ÉTATS MEMBRES

4.1. Instauration du réseau Natura 2000

Au cours des dix premières années suivant l'adoption de la directive, les travaux des États membres ont mis l'accent sur sa transposition dans les ordres juridiques nationaux et sur la création du réseau Natura 2000. Des progrès importants ont été accomplis dans le choix des SICp aux termes de la directive, en particulier depuis 1999. Néanmoins, le processus accuse un retard de plusieurs années sur le calendrier et des efforts importants sont encore nécessaires pour compléter le processus de sélection et de désignation des sites, ainsi que pour s'assurer que les sites sont convenablement protégés et gérés pour garantir un état de conservation favorable.

4.1.1. Sites d'importance communautaire proposés (SICp)

Aux termes de la directive, les États membres devaient soumettre des listes de SICp pour le mois de juin 1995. Les listes devaient être accompagnées d'informations spécifiques par site, comprenant notamment des cartes, le nom, la situation et la superficie des sites, ainsi que les informations découlant de l'application des critères de l'annexe III. Les informations devaient être fournies dans un format établi par la Commission (c'est-à-dire en utilisant le formulaire standard Natura 2000) après approbation du comité « Habitats ».

Fin 2000, c'est-à-dire à l'expiration de la période couverte par les rapports visés à l'article 17, tous les États membres n'avaient encore soumis à la Commission que des listes partielles de SICp. Se basant sur les premières listes reçues, la Commission a entamé, en 1996, un processus de « modération » fondé sur des discussions dans le cadre d'une série de séminaires couvrant les six régions biogéographiques (alpine, atlantique, boréale, macaronésienne, méditerranéenne et continentale). Ces séminaires ont permis d'examiner les listes en consultation avec des représentants des États membres, mais aussi des scientifiques indépendants, des ONG et, depuis 2001, des représentants des propriétaires fonciers.









Les progrès réalisés concernant la région macaronésienne ont permis d'adopter la liste des SIC de cette région¹⁷ en décembre 2001. Cette liste contient une clause de réserve scientifique quant à la répartition des « récifs », ce qui implique que la liste pourra être modifiée à la lumière de l'évolution ultérieure des connaissances scientifiques. Le processus d'approbation des listes de SIC d'autres régions est en cours et devrait s'achever en 2004.

En dépit de ces retards importants, plus de 14% du territoire de l'UE a maintenant été inclus dans Natura 2000 ou proposé en vue de l'être. Le tableau ci-dessous (tableau 4.1) illustre la situation générale des propositions de sites aux termes de la directive « Habitats » à fin 2000, ainsi que des progrès réalisés jusqu'en mai 2002. Il en ressort que les listes de la Belgique, de la France et de l'Allemagne sont encore nettement insuffisantes, bien que des avancées significatives aient eu lieu dans ces pays en 2002, tout comme en Suède et au Royaume-Uni.

¹⁷ Décision 2002/11/CE

Tableau 4.1 Situation générale des propositions de sites

| <i>État membre</i> | <i>Nombre de SICp</i> | | <i>Couverture des sites proposés (km²)</i> | | <i>% du territoire national</i> | | <i>Appréciation des listes nationales</i> | |
|--------------------|-----------------------|-----------|---|-----------|---------------------------------|-----------|---|-----------|
| | Décembre 2000 | Mars 2003 | Décembre 2000 | Mars 2003 | Décembre 2000 | Mars 2003 | Décembre 2000 | Mars 2003 |
| Autriche | 127 | 160 | 9.144 | 8.896 | 10,9 | 10,6 | ✎ | ✎ |
| Belgique | 209 | 270 | 1.105 | 3.178 | 3,6 | 10,4 | ✎ | ✎ |
| Danemark | 194 | 194 | 10.259 | 10.259 | 23,8 | 23,8 | ✎ | ✎ |
| Finlande | 1.381 | 1.671 | 47.154 | 60.090 | 13,9 | 17,8 | ✎ | ✎ |
| France | 1.029 | 1.174 | 31.440 | 40.632 | 5,7 | 7,4 | ✎ | ✎ |
| Allemagne | 2.196 | 3.535 | 20.434 | 32.143 | 5,8 | 9,0 | ✎ | ✎ |
| Grèce | 234 | 236 | 26.522 | 27.641 | 20,1 | 20,9 | ✎ | ✎ |
| Irlande | 317 | 364 | 6.140 | 9.953 | 8,7 | 14,2 | ✎ | ✎ |
| Italie | 2.507 | 2.369 | 49.364 | 41.266 | 16,4 | 13,7 | ✎ | ✎ |
| Luxembourg | 38 | 38 | 352 | 352 | 13,6 | 13,6 | ✎ | ✎ |
| Pays-Bas | 76 | 76 | 7.078 | 7.330 | 17,0 | 17,7 | ✎ | ✎ |

| | | | | | | | | |
|--------------|---------------|---------------|----------------|----------------|------|-------------|---|---|
| Portugal | 94 | 94 | 16.502 | 16.500 | 17,9 | 17,9 |  |  |
| Espagne | 937 | 1.276 | 90.129 | 118.496 | 17,9 | 23,5 |  |  |
| Suède | 2.454 | 3.420 | 50.908 | 57.476 | 12,4 | 12,8 |  |  |
| Royaume-Uni | 386 | 576 | 17.941 | 24.064 | 7,4 | 9,9 |  |  |
| EUR15 | 10.250 | 15.453 | 360.681 | 458.276 | -- | 14,4 | | |

 nettement insuffisante  conséquente mais encore incomplète  complète

Informations basées sur le baromètre Natura ; DG Environnement :
<http://europa.eu.int/comm/environment/nature/barometer/barometer.htm>

Références ou inventaires scientifiques : expériences et difficultés

Les États membres devaient fonder leurs listes de SICp sur des « informations scientifiques pertinentes ». Plusieurs d'entre eux (par exemple, la Belgique, la Finlande, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni) ont fondé leurs inventaires puis leur sélection de sites sur les informations contenues dans des bases de données existantes telles que des listes rouges et des programmes de protection déjà en place au niveau national. Dans d'autres cas (Grèce, Italie, Irlande, Espagne et Portugal), des inventaires, des évaluations et des projets de cartographie financés par la Communauté ont été entrepris spécialement pour étayer l'identification et la proposition de sites.

Dans la majorité des États membres, si pas dans tous, le manque de données concernant les habitats et les espèces a constitué une entrave au processus de sélection de sites, en particulier pour les sites non encore désignés sous d'autres programmes. De nombreuses listes nationales reflétaient essentiellement la répartition des zones désignées existantes (par exemple, en Autriche, en Finlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni). Dans plusieurs cas, cependant, un nombre considérable de nouveaux sites ont ensuite été proposés, de même que des zones tampons et des zones de transition afin d'accroître la cohérence et la connectivité entre sites.

Les informations contenues dans les inventaires ou dans d'autres références scientifiques ont été généralement élaborées en recourant au savoir-faire d'autorités (conservation de la nature, agriculture, forêts et pêche), d'institutions scientifiques et de recherche et d'organismes de conservation compétents. En Finlande, par exemple, un groupe de travail composé de représentants de différents unités administratives, instituts de recherche et organisations a été chargé par le ministère de l'Environnement de préparer la liste nationale.

Consultation du public et réactions

Dans un certain nombre d'États membres (par exemple le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, le Portugal, le Royaume-Uni et certaines régions d'Espagne), la préparation de projets de listes nationales de SICp a été suivie d'une consultation du public. Là où un processus de consultation à grande échelle n'était pas prévu, des manifestations ciblant davantage les acteurs concernés ont parfois été organisées afin de faciliter le débat local (par exemple dans la région wallonne de la Belgique, en Grèce et en Suède).

Les listes de sites proposées se sont souvent heurtées à l'opposition de la population et de l'administration, comme l'ont indiqué l'Autriche, le Danemark, l'Allemagne, l'Irlande, les Pays-Bas et l'Espagne. Les Pays-Bas et plusieurs régions d'Espagne ont signalé le manque de clarté sur les incidences juridiques ou le financement futur des sites Natura 2000 comme un obstacle. Les États membres ont réagi à ces difficultés de diverses manières, par exemple, au moyen d'actions de sensibilisation.

La mesure dans laquelle les listes de SICp finalement soumises tiennent compte des préoccupations locales a donné lieu à des controverses, en particulier à la lumière des jugements successifs rendus par la Cour de justice européenne notamment dans l'affaire C-371/98, *First Corporate Shipping Ltd*, susmentionnée. En Suède, les autorités locales devaient obtenir l'approbation des propriétaires fonciers avant de pouvoir soumettre des propositions de sites. Cette exigence a été modifiée par la suite (en 1999) de sorte qu'il leur suffit désormais de demander l'avis des propriétaires fonciers.

4.1.2. *Mesures de conservation*

Mesures de gestion (objectifs, programmes de gestion, etc.)

Aux termes de l'article 6, paragraphe 1, de la directive, les États membres doivent « établir les mesures de conservation nécessaires » qui répondent aux exigences écologiques du site ou des espèces pour lesquelles le site a été désigné. Cette mesure peut impliquer la création de programmes de gestion appropriés.

L'article 6, paragraphe 1, ne s'applique qu'aux ZSC et n'entrera donc en vigueur qu'après l'achèvement de la procédure de désignation. Toutefois, tous les États membres ont, d'une manière ou d'une autre, commencé à appliquer des mesures de gestion à certains des SICp.

D'une manière générale, le développement de plans de gestion pour les SICp n'en était encore qu'aux premiers stades dans tous les États membres à la fin de la période de référence (décembre 2000). Alors que les sites déjà couverts par d'autres régimes de protection (par exemple les parcs nationaux) bénéficiaient fréquemment de plans ou mesures de gestion officiels, ces instruments n'étaient en place que pour un nombre relativement faible de SICp en dehors des zones protégées existantes. Dans certains États membres et dans certaines régions (en Espagne, par exemple), les SICp de cette dernière catégorie couvrent de grandes surfaces du territoire.

Des progrès significatifs dans le développement de plans de gestion sont observés dans deux domaines. Au Royaume-Uni, une série de plans de gestion ont été mis au point pour les zones maritimes dans le cadre d'un important projet LIFE. Les travaux britanniques dans le domaine des plans de gestion en général en sont d'ailleurs à un stade avancé, plusieurs sites étant sur le point de finaliser le leur. Des progrès ont également été notés en France, où des documents d'objectifs (ou DOCOB) sont en cours d'élaboration pour 300 sites. Ces DOCOB ne sont pas des documents scientifiques, mais ils fournissent des orientations générales aux personnes impliquées dans le site.

Les progrès réalisés dans l'élaboration de cadres et lignes directrices nationaux en vue de la gestion plus systématique des SICp varient aussi considérablement entre les États membres. Très peu de progrès ont ainsi été rapportés par l'Espagne (où la tâche de sélection des sites a été beaucoup plus ardue que prévu), alors que la France et le Royaume-Uni sont bien avancés. En France, le ministère de l'Environnement a publié une circulaire demandant aux préfets de département de s'atteler à la préparation des DOCOB en se basant sur le cadre juridique fourni par le code de l'environnement.

En l'absence de cadres de gestion et de plans de gestion par site à l'échelle nationale, les mesures de conservation existantes se composent souvent d'une combinaison de projets de restauration, d'accords d'utilisation des sols, de mesures agroenvironnementales, de mesures de gestion durable des forêts, de systèmes de gestion de l'eau et d'initiatives de maîtrise de la pression exercée par le tourisme, pour n'en nommer que quelques-unes.

Protection des sites contre la détérioration

Les États membres doivent éviter les cas de détérioration des sites et de perturbation significative des espèces. Malgré le retard accusé dans l'adoption des listes de SIC, plusieurs sites proposés à la désignation au titre de Natura 2000 dans les États membres bénéficient déjà d'une certaine forme de protection nationale ou régionale. En Suède et au Royaume-Uni, par exemple, environ 70% des SICp coïncident entièrement ou partiellement avec des

désignations existantes. Aux Pays-Bas, 95% des sites Natura 2000 font partie de la « structure écologique principale » (EHS – *Ecologisch Hoofdstructuur*). En France, des mesures de prévention doivent être prises dans les sites Natura 2000 couverts par d'autres catégories de zones protégées ou par des plans de gestion (DOCOB).

Bien qu'une telle protection puisse être moins stricte que celle visée à l'article 6, paragraphe 2, de la directive, elle fournit néanmoins une certaine protection contre la détérioration à court terme. Certains États membres et régions ont également pris des mesures pour protéger les sites proposés qui ne se trouvent pas dans des zones protégées existantes. D'autre part, certaines régions estiment qu'une telle démarche ne sera nécessaire qu'après la publication au Journal officiel de l'Union européenne d'une liste de SIC acceptée.

Évaluation et autorisation de nouvelles activités

La plupart des États membres, pour ne pas dire tous, déclarent avoir mis en place des dispositions qui exigent une certaine forme d'évaluation ou de permis environnemental pour les projets de développement réalisés sur ou à proximité des sites Natura 2000 qui inclut une évaluation de leurs incidences sur les sites. La France, l'Allemagne, la Grèce, le Portugal, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni, par exemple, indiquent que des évaluations environnementales sont effectuées chaque fois que la nature des projets de développement le justifie. Les rapports ne permettent toutefois pas d'établir dans quelle mesure ces dispositions s'appliquent en pratique.

Impact des mesures sur l'état de conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces

Les informations contenues dans les rapports nationaux ne permettent pas d'évaluer l'impact que les mesures ont eu sur l'état de conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces.

4.1.3. Cofinancement au titre de la directive

Estimations des coûts de Natura 2000

Au cours de la période de référence (1994-2000), les initiatives nationales visant à estimer les coûts de Natura 2000 ont été peu nombreuses. Certains États membres ont souligné l'inutilité de ce travail tant que l'étendue de Natura 2000 n'est pas connue et compte tenu de l'absence de plans de gestion ou d'objectifs de gestion clairs (à savoir une définition de l'état de conservation favorable). La Belgique, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, le Portugal, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont toutefois entrepris certaines études ou estimations *ad hoc* ou préliminaires.

Sources de financement nationales/européennes

Les sources de financement nationales ont tendance à relever des budgets de l'État ou fédéraux et les estimations quant au financement national varient sensiblement. Par exemple, la région wallonne a alloué à Natura 2000 près de 10 millions d'euros en 2001. Par contre, l'Aragon et l'Estrémadure, deux régions espagnoles nettement plus étendues et diversifiées, consacrent des budgets inférieurs à 600,000 euros par an à la conservation de la nature. La Grèce a alloué quelque 17,4 millions d'euros à divers projets et activités associés à la directive « Habitats » au cours de la période 1994 - 2000.

Plusieurs sources de financement communautaires ont été exploitées en vue de soutenir Natura 2000, les rapports des États membres faisant généralement référence à LIFE-Nature et

aux Fonds structurels (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) (section Orientation) et Fonds européen de développement régional), y compris les crédits mis à disposition à travers des initiatives communautaires (Interreg et Leader). La section Garantie du FEOGA est également utilisée comme source de financement.

Il importe de noter que la récente réforme de la politique agricole commune a considérablement renforcé le rôle du FEOGA dans le financement de Natura 2000 en orientant spécifiquement l'article 16 vers le soutien à la mise en œuvre de ce réseau, en augmentant les plafonds de cofinancement et le taux de cofinancement maximal des mesures agroenvironnementales et en faisant explicitement référence à l'écoconditionnalité par rapport aux directives « Habitats » et « Oiseaux ».

4.1.4. Surveillance

L'article 11 de la directive « Habitats » exige que les États membres assurent la surveillance de l'état de conservation des habitats naturels et des espèces en tenant particulièrement compte des types d'habitats et des espèces prioritaires. Une surveillance supplémentaire est exigée par l'article 12 concernant la capture et la mise à mort accidentelles des espèces de l'annexe IV, point a). Les États membres et la Commission doivent encourager la recherche et les travaux scientifiques nécessaires à cette fin. La directive exige spécifiquement que les rapports nationaux élaborés en vertu de l'article 17 comprennent les résultats des activités de surveillance.

La plupart des États membres mettent en relief des systèmes de surveillance et, parfois, des résultats de surveillance, mais uniquement pour un certain nombre d'espèces individuelles plutôt que pour la totalité des habitats et des espèces couverts par la directive. Seul le Danemark a fourni des résultats de surveillance généraux basés sur des données historiques et récentes recueillies à partir de plusieurs sources différentes. Les informations sont collectées à des endroits connus pour abriter des espèces et des habitats d'intérêt communautaire de façon à produire une catégorie d'« état de conservation » de site, puis agrégées de manière à fournir une catégorisation nationale globale. Les résultats obtenus pour les treize types d'habitat prioritaire existant au Danemark indiquent un état de conservation favorable pour deux d'entre eux, défavorable pour trois autres, incertain pour six autres et inconnu pour les deux derniers.

Dans d'autres pays ou régions, l'Autriche et le Portugal, par exemple, la surveillance est considérée davantage comme une activité spécifique au site que comme une activité de contrôle de l'état de conservation des habitats et des espèces globalement et par rapport à des cibles données. Dans certains cas, elle se concentre également sur des zones protégées préexistantes plutôt que d'être axée sur Natura 2000 ou spécifiquement conçue pour Natura 2000. Certains États membres rapportent effectivement que des systèmes de surveillance plus complets sont en cours d'élaboration (par exemple la Finlande, l'Irlande et la Suède) à la suite d'une phase initiale pilote ou de "scoping" (par exemple en Allemagne et aux Pays-Bas). Dans de nombreux cas, il n'est pas évident que ces systèmes de surveillance évalueront les progrès réalisés par rapport à des cibles prédéterminées correspondant à un état de conservation favorable.

Par conséquent, les informations fournies par les États membres qui permettent d'évaluer les progrès par rapport aux objectifs généraux de la directive sont très limitées.

Selon l'Agence européenne pour l'environnement¹⁸ (AEE), d'importants écosystèmes sont toujours menacés, notamment des forêts, des zones humides, des habitats agricoles riches en espèces, plusieurs zones arides et sèches et certaines zones maritimes. D'une manière générale, les zones humides régressent tant en surface qu'en qualité depuis des dizaines d'années, mais ce phénomène reste difficile à quantifier. Il est plus difficile encore d'établir des tendances pour les prairies semi-naturelles que pour les zones humides, bien que l'évolution de la structure des exploitations agricoles et la gestion des exploitations et des espèces d'élevage laisse peu de doutes quant au déclin considérable des habitats agricoles riches en espèces en Europe au cours de ces dernières décennies. En ce qui concerne les espèces, l'AEE indique que des études montrent un recul important de certaines espèces naguère très répandues qui n'existent plus que sous la forme de populations très instables et dans des aires de répartition limitées.

4.2. Protection des espèces

4.2.1. Instauration de systèmes de protection stricte

Les rapports des États membres indiquent généralement que la protection stricte des espèces animales et végétales est assurée par la législation nationale et régionale. Dans la plupart des pays, le système législatif se fonde sur un mélange de lois relatives à la conservation de la nature et de réglementations nationales ou régionales en matière de chasse et de pêche.

L'Autriche, l'Allemagne, la Finlande et la Suède ont introduit des réglementations distinctes pour les espèces de gibier et de poisson. Dans certains cas, la protection des grands mammifères ou de groupes spécifiés d'espèces est également traitée dans le cadre de systèmes réglementaires distincts. La Finlande, par exemple, a adopté une loi qui protège toutes les baleines sur son territoire.

Tous les rapports nationaux évoquent l'application de plans d'action en faveur de la biodiversité ou des espèces, ou d'autres mesures ciblées de conservation des espèces. La plupart des États membres (Autriche, Belgique, Allemagne, Grèce, Italie, Pays-Bas, Espagne, Suède et Royaume-Uni) déclarent utiliser des plans d'action en faveur des espèces ou des plans de gestion spéciaux pour garantir des systèmes de protection stricte qui vont parfois au-delà des exigences de la directive. En Grèce, aux Pays-Bas, en Suède et au Royaume-Uni, des initiatives sont mises en place au niveau national, tandis qu'en Autriche, en Belgique et en Allemagne, les plans sont plutôt développés dans une perspective régionale, ce qui reflète la régionalisation des compétences en matière de conservation de la nature. L'Espagne possède des plans d'action régionaux qui s'intègrent dans les stratégies nationales pour certaines espèces essentielles.

Peu de rapports nationaux précisent le type de mesures adoptées pour instaurer un système complet (autre que législatif) de protection stricte ou interdire la détérioration des sites de reproduction.

Contrôle des captures et mises à mort accidentelles

L'article 12, paragraphe 4, de la directive exige que les États membres « instaurent un système de contrôle des captures et mises à mort accidentelles des espèces animales énumérées à l'annexe IV point a) ». Les États membres sont, par ailleurs, tenus de réagir aux

¹⁸ Chapitre consacré à la diversité biologique, « L'environnement en Europe : troisième évaluation », AEE, Copenhague.

résultats d'un tel contrôle en empêchant toute « incidence négative » des captures et mises à mort accidentelles.

D'une manière générale, les rapports nationaux contiennent peu d'informations sur les systèmes de contrôle appliqués. L'Autriche, la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Suède et le Royaume-Uni citent les dispositions en vigueur de leur législation respective en la matière, mais ne précisent pas le type de système de contrôle en place ou les résultats obtenus. Dans les États membres où des systèmes de contrôle existent, ceux-ci se limitent fréquemment à des régions particulières (par exemple en Autriche, au Portugal et en Grèce) ou à des études occasionnelles sur les incidences, par exemple, de la pêche, des lignes électriques et du trafic sur la faune sauvage (par exemple aux Pays-Bas et en Allemagne). En Grèce, seules certaines espèces marines font l'objet d'un contrôle.

Les systèmes de contrôle existants semblent ne couvrir habituellement pas l'ensemble des espèces pour lesquelles ils sont conçus. L'accent est généralement mis sur le contrôle des captures ou des mises à mort accidentelles concernant des espèces dont le contrôle est jugé faisable ou pertinent. Pour certaines espèces énumérées à l'annexe IV point a) de la directive, soit le risque de capture ou de mise à mort accidentelle est jugé négligeable (par exemple *Anaocypris hispanica* au Portugal), soit la mise en œuvre d'un contrôle systématique des incidences de la capture ou de la mise à mort est considérée trop difficile. L'Italie signale qu'elle ne dispose pas de système national capable de surveiller toutes les espèces sur l'ensemble du territoire.

D'une manière générale, les rapports ne précisent pas les mesures de gestion adoptées dans les cas où le contrôle démontre qu'elles sont nécessaires. Un cas dans lequel de telles mesures ont été adoptées est celui de la capture et de la mise à mort accidentelles des marsouins communs (*Phocoena phocoena*) en mer Baltique. À la lumière des recherches scientifiques, les autorités danoises ont élaboré un plan d'action visant à réduire de telles mises à mort en exigeant notamment que les filets de pêche posant problème soient équipés d'« émetteurs acoustiques » qui en écartent les marsouins. Le rapport néerlandais indique également que des recherches sont en cours pour traiter le problème des prises accessoires découlant des activités de pêche et des mesures de contrôle des rats musqués.

4.2.2. Prélèvements dans la nature et dérogations

Si la surveillance visée à l'article 11 en indique la nécessité, les États membres doivent s'assurer que les prélèvements et l'exploitation de spécimens de flore et de faune sauvages énumérés à l'annexe V est compatible avec leur état de conservation favorable. En dehors de la surveillance permanente aux termes de l'article 11, les prélèvements peuvent être réglementés en limitant l'accès aux propriétés, en appliquant la réglementation cynégétique et halieutique, etc.

Plusieurs États membres limitent la chasse ou toute autre forme de prélèvement de spécimens en délivrant des permis (par exemple l'Autriche et l'Allemagne). Les rapports ne fournissent aucune information sur les résultats de la surveillance concernant les espèces de l'annexe V ou sur l'impact que les prélèvements autorisés ont eu sur l'état de conservation favorable. Le Portugal fait exception à la règle en mentionnant une vaste régression des populations d'espèces de poissons à la suite de mesures de conservation inadéquates, de l'absence de surveillance et de la dégradation de l'habitat.

Aux termes de l'article 15, les États membres interdisent l'utilisation de tous les moyens non sélectifs de capture et de mise à mort des espèces visées aux annexes IV point a) et V point a).

Même si la plupart, pour ne pas dire la totalité, des États membres signalent avoir mis en place une législation en la matière, l'exécution générale de l'article 15 au sein de l'UE pourrait vraisemblablement être améliorée. La Grèce prévoit des dérogations aux restrictions sur les moyens de capture interdits (énumérés à l'annexe VI de la directive) en autorisant l'usage de pièges d'Aldrich pour placer des émetteurs sur les ours et de filets à chauves-souris à des fins de recherche. De même, le Portugal admet l'usage de cages pour réduire la densité des prédateurs dans certaines zones giboyeuses, et le rapport portugais déclare qu'en dépit de la réglementation existante, l'utilisation de moyens non sélectifs de capture du poisson est signalée pour plusieurs SICp. Les poursuites intentées contre ceux qui utilisent des pièges et des méthodes de mise à mort et de capture interdits sont qualifiées de peu rigoureuses.

En vertu de l'article 16, les États membres « peuvent déroger aux dispositions des articles 12, 13 et 14 et de l'article 15, points a et b »,

- s'il n'existe aucune solution satisfaisante et
- si la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

La majorité des dérogations rapportées ont été accordées pour des raisons scientifiques et éducatives, mais il y en a également eu pour d'autres raisons telles que réaliser des projets immobiliers (Allemagne, Pays-Bas), réduire la densité des prédateurs dans les zones giboyeuses (Portugal), prévenir les dommages au bétail ou aux cultures (Finlande, France, Portugal, Pays-Bas et Suède) et assurer l'hygiène et la sécurité (Finlande). Les rapports nationaux contiennent cependant peu d'informations sur le type de mesures prises pour en assurer la compatibilité. Comme pour les prélèvements, les rapports soumis ne permettent généralement pas d'établir si ces dérogations sont compatibles avec un état de conservation favorable.

4.3. Questions générales diverses

4.3.1. Efforts de recherche

Les projets de recherche dans les États membres ont tendance à se concentrer sur des espèces et des types d'habitat individuels, la coordination et l'exécution s'effectuant au niveau local et régional. Tous les États membres se sont engagés dans des activités de recherche à ce niveau-là.

Il existe des exemples d'initiatives de recherche nationales qui ont une approche plus générale de la conservation des habitats et des espèces. L'Institut de l'environnement finlandais, par exemple, a mené un projet national (SAVA, 1997-2002) sur la biodiversité et la protection des espèces dans un environnement forestier en mutation. Au Royaume-Uni, le programme d'action écossais consacré aux espèces du patrimoine naturel adopte une approche coordonnée de la conservation des espèces en envisageant de manière globale la meilleure façon de maintenir et de rétablir des populations viables des espèces sauvages les plus menacées d'Écosse. De même, la Suède met actuellement sur pied un nouveau programme de recherche (démarrant en 2001) qui combine trois principaux domaines d'études : 1) les modèles et processus de la biodiversité marine, 2) la recherche visant à forger la chaîne de conservation et 3) les espèces non indigènes dans les environnements aquatiques.

4.3.2. Réintroductions et introductions

Une majorité d'États membres (la Belgique, le Luxembourg, l'Autriche et la Grèce étant les exceptions) ont eu des projets nationaux impliquant la réintroduction d'espèces de l'annexe IV. Les espèces concernées étaient généralement des mammifères (*Castor fiber* (Danemark, Allemagne, France, Pays-Bas), *Cervus elaphus corsicanus* (France), *Cricetus cricetus* (France, Pays-Bas), *Lutra lutra* (France, Suède), *Lynx lynx* (Allemagne), *Mustela lutreola* (Allemagne), *Ursus arctos* (France)), des papillons (*Maculinea arion* (Royaume-Uni), *Parnassius mnemosyne* (Finlande)) ou des plantes (*Cypripedium calceolus* (Royaume-Uni), *Agrimonia pilosa*, *Puccinellia phryganodes* (Grèce) et *Arctophila fulva* (SF)). D'autres tentatives visant à réintroduire *Podarcis muralis* (Pays-Bas), *Bombina bombina* (Suède), *Bombina variegata* (Pays-Bas), *Emys orbicularis* (Allemagne, France) et *Hyla arborea* (Allemagne) dans la nature existent. L'Irlande a réintroduit *Bufo calamita*. Quant à la France, elle a également réintroduit *Acipenser sturio*. La Finlande et le Royaume-Uni soulignent tous deux l'intensité des difficultés et des ressources associées aux programmes de réintroduction.

Le Portugal et la Belgique font état de l'introduction volontaire d'espèces allogènes dans la nature. Le rapport belge signale un certain nombre d'espèces introduites (par exemple *Rana ridibunda*, *Rana perezi*, *Rana catesbeiana* et *Alopochen aegyptiacus*) qui ont exercé une pression accrue sur les populations d'espèces indigènes. La réintroduction illicite du castor (*Castor fiber*) en région wallonne est également observée. La région flamande a élaboré un plan d'action spécial concernant les espèces exotiques pour s'attaquer à cette problématique. En Grèce, l'introduction de *Rana catesbeiana* à Chania, en Crète, devrait avoir une incidence négative sur l'équilibre écologique de la région. *Helix aspersa*, dont les informations génétiques sont peut-être différentes de celles de la population locale, a également été introduit à des fins commerciales. Des espèces de poissons ont également été introduites dans des proportions significatives. La France développe actuellement sa politique dans ce domaine, qui comprend notamment un programme de recherche de 2,3 millions d'euros.

L'Italie souligne également le problème des espèces de poissons d'eau douce allogènes, dont beaucoup ont été introduites dans le passé. Des mesures de prévention ou de restauration efficaces étant extrêmement difficiles à appliquer, une étude est en cours pour aider à élaborer des orientations en matière de gestion et de contrôle dans ce domaine.

4.3.3. Éducation et information

Tout en étant spécifiques aux espèces ou aux sites, la sensibilisation et la publicité concernant la directive « Habitats » et Natura 2000 se sont souvent concentrées sur Natura 2000 dans son ensemble. Différents médias ont été utilisés pour promouvoir ce réseau, notamment la presse, les émissions radiotélévisées et des structures éducatives telles que les musées, les centres de terrain et les jardins botaniques ou zoologiques, ainsi que des ateliers de formation officiels et des manifestations pour les acteurs concernés. Le Danemark a intégré des informations sur l'importance de Natura 2000 et de sa mise en œuvre dans certains programmes d'enseignement supérieur nationaux. Plusieurs États membres ont également utilisé de plus en plus l'Internet pour fournir des informations sur le processus Natura 2000.

De nombreuses initiatives ont été orientées vers le grand public, bien que l'importance des ONG en tant que « fils conducteurs » soit souvent aussi soulignée. La formation et la sensibilisation ont également ciblé le personnel des autorités régionales et nationales compétentes.

4.3.4. *Planification visant à encourager la gestion des éléments du paysage*

Aux termes de l'article 10, les États membres doivent s'efforcer « dans leurs politiques d'aménagement du territoire et de développement et notamment en vue d'améliorer la cohérence écologique du réseau de Natura 2000 », d'encourager la gestion d'éléments du paysage, et tout particulièrement ceux qui, par leur rôle de relais ou leurs structures linéaires, peuvent faire office de corridors de migration pour les espèces sauvages.

Un certain nombre d'États membres ont fait état de progrès nationaux en matière de développement de corridors écologiques entre zones protégées. Une initiative encourageant une plus grande cohérence des réseaux écologiques a été mise sur pied par la région bruxelloise de Belgique, qui a organisé un programme visant à réunir les réseaux « verts et bleus » de la ville. Le projet soulignait l'importance de créer la connectivité entre les espaces verts urbains, ainsi que de développer un lien entre les voies navigables, les lacs et les corridors verts de Bruxelles. En Espagne, plusieurs gouvernements régionaux disposent de programmes de développement de corridors écologiques entre les zones protégées, et notamment les SICp. Dans certains cas, ces programmes se concentrent sur des éléments particuliers tels que les routes de bouviers ou les ripisylves en tant que connexion entre les sites Natura 2000. La structure écologique principale (EHS) néerlandaise, sous laquelle le réseau Natura 2000 a été instauré aux Pays-Bas, doit également renforcer la cohésion entre des sites dispersés dans l'espace, bien que le besoin d'une plus grande cohérence avec les objectifs de la directive « Habitats » ait été observé. La Grèce est sur le point de parachever un programme national au titre duquel un inventaire des paysages ayant un potentiel de protection et de conservation de leurs éléments a été exécuté. Cette liste de sites naturels permettra de promouvoir la création d'un réseau de paysages qui seront caractérisés en tant que « paysages protégés » et protégés en conséquence.

4.3.5. *Ressources humaines*

Les États membres ont adopté diverses approches pour évaluer les ressources humaines disponibles dans les administrations en vue de la mise en œuvre de la directive. Au Royaume-Uni, quelque 12 900 personnes sont employées par les organisations qui ont contribué au rapport national de mise en œuvre de ce pays, en ce compris le personnel employé par un large éventail d'autorités compétentes. Le rapport finlandais, d'autre part, se concentre sur l'effectif qui traite plus spécifiquement de la mise en œuvre de Natura 2000, à savoir dix personnes, auxquelles s'ajoutent trente experts en protection de la nature qui travaillent dans des centres régionaux de l'environnement, soixante personnes travaillant pour l'Institut finlandais de recherche forestière et 300 personnes affectées à la gestion des sites dans les services des parcs et forêts.

L'existence d'organismes spéciaux ou spécialisés qui se consacrent au soutien de la mise en œuvre de la directive varie fortement d'un État membre à l'autre. Le Royaume-Uni, avec ses quatre agences gouvernementales, contraste avec la France, qui ne possède aucun organisme de ce type. Au total, Natura 2000 et la mise en œuvre de la directive « Habitats » sont administrés par du personnel existant, c'est-à-dire en mettant les ressources qui existent au service de la conservation de la nature à tous les niveaux de gouvernance. En Espagne, par nécessité, le temps du personnel (une poignée de personnes au sein des gouvernements régionaux et centraux seulement) a été consacré très largement au processus de proposition de sites ces dernières années. Il est donc resté très peu de temps pour développer d'autres aspects de la mise en œuvre de Natura 2000. La situation en Espagne est commune à la plupart des autres États membres.

5. CONCLUSIONS

De pair avec la directive « Oiseaux » (79/409/CEE), la directive « Habitats » constitue un instrument clé pour le soutien de la politique communautaire en matière de conservation de la biodiversité et un outil capital pour aider l'UE à atteindre des objectifs plus larges dans ce domaine, y compris celui d'enrayer le déclin de la biodiversité d'ici 2010.

Le présent rapport se fonde sur les rapports des États membres et sur des informations concernant les initiatives de la Commission qui couvrent la première période de référence au titre de la directive « Habitats », de 1994 à 2000. Il fournit un aperçu des progrès réalisés dans la mise en œuvre des objectifs de ladite directive et, en particulier, l'instauration du réseau Natura 2000. Compte tenu du décalage entre la fin de cette période et la réception de tous les rapports nationaux, il inclut également des informations sur les progrès accomplis depuis 2000 de manière à refléter les efforts supplémentaires substantiels déployés par certains États membres, en particulier en ce qui concerne le processus de sélection de sites Natura 2000.

Il est évident que, depuis 1994, les États membres ont beaucoup avancé dans la mise en œuvre des obligations de la directive, en particulier au niveau politique et dans la sélection de sites, encore que les progrès à cet égard n'ont pas respecté le calendrier établi par la directive. Les avancées réalisées dans d'autres domaines, notamment dans la mise en place d'une surveillance et d'un contrôle permettant d'évaluer l'état de conservation des habitats et des espèces d'intérêt communautaire, l'adoption d'objectifs et de plans de gestion et l'application des mesures de conservation des espèces, ont été très médiocres.

5.1. Conservation des habitats et des espèces

5.1.1. Sélection des sites

Concernant la sélection de sites proposés, les progrès ont, d'une manière générale, suivi un même rythme (lent) dans la plupart des États membres à une ou deux exceptions près. Dans une des régions biogéographiques, par exemple, trois ans se sont écoulés entre le premier et le deuxième séminaire. Certains États membres et régions n'ont pas fait de propositions de site complémentaires au cours de cette période alors même que de nombreuses insuffisances avaient été identifiées.

Depuis la fin de cette première période de référence (décembre 2000), des percées importantes ont été réalisées par les États membres qui accusaient le plus grand retard. La Commission a ainsi pu tenir les séminaires biogéographiques finaux qui devraient permettre d'adopter les listes restantes en 2003 et 2004. Cependant, le calendrier est manifestement dépassé, et des lacunes subsistent en ce qui concerne l'ensemble des listes nationales de sites proposés.

Les rapports nationaux identifient un certain nombre de problèmes spécifiques qui ont entravé le processus de sélection de sites.

- Des retards dans certains États membres et régions ont ralenti le processus global. Les débats nationaux sur l'ampleur des désignations requises et les défis rencontrés lors du processus de consultation sur les sites individuels en ont souvent été la cause. Les inventaires des sites éligibles n'ayant pas été publiés dans tous les pays, il n'est pas toujours évident que les procédures nationales ont suivi les critères scientifiques de la directive.

- D'une manière générale, les données scientifiques et les ressources adéquates pour soutenir les travaux scientifiques nécessaires ont fait défaut et les annexes de la directive ont posé des problèmes, par exemple concernant la définition de certains habitats ou l'exclusion de certaines espèces endémiques et de certains types d'habitats, en particulier en région méditerranéenne.
- Il a manqué un processus de sélection des sites limpide. Bien que les critères de l'annexe III semblent clairs, leur mise en œuvre pratique s'est développée en même temps que la sélection des sites.
- Des problèmes particuliers ont touché les sites marins à cause de l'absence de données, mais également en raison de questions juridictionnelles compliquées et du chevauchement des responsabilités administratives. Cette problématique est actuellement à l'étude au sein d'un groupe de travail créé par la Commission avec la participation de plusieurs états membres.

5.1.2. *Protection des sites*

On distingue trois groupes d'États membres et de régions en ce qui concerne la protection des sites proposés contre la détérioration ou les effets dommageables :

- ceux qui ont introduit une protection légale totale pour l'ensemble des sites (à savoir le Royaume-Uni, l'Irlande et la Galice) dès la notification de ceux-ci à la Commission;
- ceux qui ont adopté certaines mesures administratives visant à protéger tous les sites proposés (par exemple la plupart des régions espagnoles); et
- ceux qui ne protègent les sites proposés que par l'intermédiaire de zones protégées existantes en différant la désignation d'autres nouveaux sites jusqu'à l'adoption officielle des listes communautaires (par exemple, les Abruzzes).

La nécessité de protéger les sites proposés par les États membres en vue de leur intégration dans Natura 2000 a parfois conduit à retarder des projets d'infrastructure. Le présent rapport n'a pas été en mesure d'évaluer les implications et les motivations de ces reports, et il attire donc l'attention sur le besoin d'étudier cette problématique dans les rapports ultérieurs. Cependant, l'expérience a montré que ce retard peut être considérablement réduit lorsque les maîtres œuvre des projets entreprennent des évaluations et instaurent un dialogue effectifs aux premiers stades de la programmation

5.1.3. *Gestion des sites*

À nouveau, différents groupes d'États membres se profilent en ce qui concerne la gestion des sites et peuvent se distinguer comme suit :

ceux qui incorporent les sites proposés dans leur système de zones protégées au niveau national en tant qu'élément du processus de sélection (par exemple le Royaume-Uni) ou dans lesquels un système d'établissement de plans de gestion a été mis sur pied et est opérationnel (notamment la France) ; et

ceux qui attendent que les sites proposés deviennent des SIC définitifs avant d'adopter cette mesure (par exemple le Portugal, la Grèce et certaines régions d'Espagne). Dans ce cas, les sites déjà couverts par des désignations nationales seront soutenus par les plans de gestion

existants. Pour d'autres sites extérieurs aux zones protégées existantes, les progrès en matière de gestion ont généralement été limités, bien que l'on note certaines exceptions, en Espagne et au Portugal notamment.

5.1.4. Mesures de conservation des sites

Tous les États membres signalent de nombreuses activités en rapport avec les mesures de conservation des sites, bien qu'elles ne soient souvent pas motivées par Natura 2000, mais liées à des efforts de préservation de la nature dans des zones protégées existantes ou pour des espèces menacées. Il existe encore une fois des exceptions mais, en règle générale, il semble que la directive « Habitats » n'ait pas directement entraîné de nouvelles mesures de conservation au niveau des sites.

5.2. Protection des espèces

La protection des espèces aux termes de l'article 12, qui englobe une protection stricte de l'ensemble des sites de reproduction et aires de repos des espèces animales de l'annexe IV, constitue une exigence de la directive depuis 1994.

Plusieurs rapports établis par les États membres sont toutefois relativement vagues concernant la mise en œuvre pratique de cette exigence. Des cadres juridiques sont souvent cités, mais en général, il est difficile de dire s'ils constituent un « système de protection stricte » ou si toutes les espèces de l'annexe IV bénéficient du régime de protection. En raison du mode de transmission et de la disponibilité des informations, il n'est pas possible non plus d'établir l'efficacité finale du régime. Aucune information des États membres ne démontre notamment si les dérogations au système de protection stricte ont ou non une incidence dommageable sur le maintien des espèces concernées dans un état de conservation favorable. Cet aspect est particulièrement préoccupant en rapport avec les dérogations consenties pour les grands carnivores d'Europe qui comptent parmi les espèces les plus vulnérables et les plus menacées de l'UE.

Un groupe de travail de la Commission consacré à l'article 12 de la directive, créé en 2002, devrait améliorer la compréhension de la politique et des pratiques nationales en matière de protection des espèces animales. L'application et, en définitive, l'efficacité des dispositions sur la protection des espèces devraient s'en trouver renforcées.

5.3. Ressources (humaines et financières)

En raison du manque de données et, pour celles qui sont fournies, de l'absence de normes dans les approches des rapports, les ressources consacrées à la mise en œuvre de la directive « Habitats » ne sont pas tout à fait claires. Il semble toutefois qu'il existe des différences majeures entre les États membres et les régions en ce qui concerne ces moyens. Certaines régions qui possèdent la plus grande biodiversité tentent de mettre en œuvre la directive avec des ressources très limitées, comme le montrent les dépenses en Aragon/Estrémadure présentées au chapitre 4.

Les rapports ultérieurs au titre de la directive « Habitats » pourraient utilement insister davantage sur l'évaluation des ressources et des capacités humaines et techniques liées à la mise en œuvre de la directive.

5.4. Rapports prévus par la directive

Le présent rapport a pour but d'évaluer l'évolution de la mise en œuvre de la directive « Habitats » et, en particulier, la contribution de Natura 2000 à l'état de conservation favorable des habitats et des espèces énumérés aux annexes I et II de la directive. Dans ce but, conformément à l'article 17, les rapports des États membres doivent comprendre « des informations concernant les mesures de conservation visées à l'article 6, paragraphe 1, ainsi que l'évaluation des incidences de ces mesures sur l'état de conservation » de ces habitats et espèces. Comme indiqué au point 4.1.2, l'article 6, paragraphe 1, ne s'appliquera qu'après achèvement du processus de désignation des ZSC. Les rapports nationaux doivent également reprendre les principaux résultats des activités de surveillance visées à l'article 11 de la directive et les informations doivent être (ou pouvoir être) compilées de manière à fournir des évaluations sur l'état de conservation de l'ensemble des habitats et espèces d'intérêt communautaire.

En pratique, il est difficile de broser un tableau général des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la directive « Habitats » ou d'identifier des domaines ou questions qui demandent plus d'attention; les principales raisons en sont les suivantes :

Malgré les orientations adoptées au sein du comité « Habitats », plusieurs rapports ont fourni des informations par site plutôt qu'un aperçu général, mais complet, des progrès accomplis dans l'État membre concerné. La couverture des rapports est également très variable, certains étant beaucoup plus complets que d'autres.

Les informations relatives aux activités de surveillance au titre de l'article 11 sont particulièrement limitées en termes de complétude des renseignements fournis dans les différents rapports et de comparabilité des données entre ceux-ci. Il s'agit d'une faiblesse majeure qui empêche effectivement une évaluation globale de la réalisation des objectifs de la directive. Cette faiblesse reflète l'importance que tous les États membres ont accordée jusqu'ici au processus de sélection des sites, et elle subsistera jusqu'au moment où ils mettront en place des systèmes de surveillance et de contrôle adéquats.

D'une manière générale, les rapports nationaux ne contiennent que peu d'analyses critiques des expériences du point de vue des succès ou des difficultés rencontrés. Il existe, par exemple, une tendance à décrire des développements légaux et administratifs plutôt que des expériences concrètes, positives ou négatives, de mise en œuvre des mesures de la directive sur le terrain.

L'obligation d'élaborer quinze rapports nationaux distincts, indépendants les uns des autres, complique l'établissement d'un rapport sur les progrès relatifs à l'instauration d'un réseau de sites écologique *européen* cohérent. S'ajoute à cela le fait que les rapports ne couvrent que certaines des activités relatives à Natura 2000, c'est-à-dire qu'ils excluent les mesures visant la protection et la conservation des habitats des oiseaux. Dans l'intérêt d'une rationalisation et d'une simplification des exigences en la matière, il y aurait de bonnes raisons pour fusionner les deux rapports à l'avenir, tout en recherchant les informations nécessaires à une évaluation plus substantielle des progrès réalisés.

En conclusion, à défaut d'une procédure d'établissement des rapports renforcée par rapport au système actuel, il sera difficile d'évaluer les progrès au titre de la directive « Habitats » et la progression vers l'objectif plus vaste d'enrayer le déclin de la biodiversité d'ici 2010. Le premier cycle de rapports visés à l'article 17 n'est pas parvenu à saisir pleinement la dynamique de la mise en œuvre. Il convient de réfléchir aux moyens d'approfondir les

évaluations ultérieures, par exemple en développant des orientations plus spécifiques, en renforçant la contribution de l'Agence européenne pour l'environnement et en introduisant un examen par des instances extérieures ou par des pairs. L'élaboration d'une approche plus sophistiquée en ce qui concerne la communication des informations pertinentes deviendra encore plus critique dans une Union européenne élargie à 25 États membres.

La Commission lancera incessamment, sur la base de la nouvelle directive relative à l'établissement de rapports, un débat avec les États membres actuels et futurs sur la manière de maximiser l'utilité des rapports nationaux soumis au titre des directives « Habitats » et « Oiseaux ». Après l'approbation des listes de SIC, la Commission réexaminera également, avec les États membres, les moyens de renforcer l'efficacité de la mise en œuvre de la directive en se réservant toujours la possibilité d'intenter des actions juridiques si c'est nécessaire.