

Rapport spécial

**Des efforts
supplémentaires
sont nécessaires pour
exploiter pleinement
le potentiel du réseau
Natura 2000**



4
1977 - 2017



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2017

Print	ISBN 978-92-872-6931-7	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/81330	QJ-AB-17-001-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-6938-6	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/447253	QJ-AB-17-001-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6937-9	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/038750	QJ-AB-17-001-FR-E

© Union européenne, 2017

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

Rapport spécial**Des efforts
supplémentaires
sont nécessaires pour
exploiter pleinement
le potentiel du réseau
Natura 2000**

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4,
deuxième alinéa, du TFUE)

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de conformité relatifs à des domaines budgétaires ou des questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Phil Wynn Owen, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs à l'utilisation durable des ressources naturelles. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Nikolaos Milionis, Membre de la Cour, assisté de: M^{me} Ioulia Papatheodorou, chef de cabinet; M. Kristian Sniter, attaché de cabinet; M. Colm Friel, manager principal; M^{me} Emese Fésűs, chef de mission, et M^{me} Laure Gatter, chef de mission adjoint. L'équipe d'audit était composée de M. Rogelio Abarquero Grossi, M^{me} Oana Dumitrescu, M. Florin-Alexandru Farcas, M. Paulo Faria, M^{me} Maria Luisa Gómez-Valcárcel, M^{me} Maria del Carmen Jimenez, M. Mircea-Cristian Martinescu, M^{me} Aino Nyholm, M. Joachim Otto, M. Zoltán Papp, M^{me} Anne Poulsen, M. Bruno Scheckenbach, M. Matteo Tartaggia, M^{me} Diana Voinea, M^{me} Anna Zalega, M^{me} Dilyanka Zhelezarova et M^{me} Paulina Zielinska-Sucecka. M. Michael Pyper a prêté son concours à la rédaction du rapport.



De gauche à droite: L. Gatter, P. Zielinska-Sucecka, J. Otto, O. Dumitrescu, C. Friel, F.-A. Farcas, E. Fésűs, M. Pyper, N. Milionis, D. Zhelezarova et A. Zalega.

Points

Abréviations, acronymes et sigles

Glossaire

I - VII **Synthèse**

1 - 15 **Introduction**

1 - 5 **La stratégie de l'UE en matière de biodiversité à l'horizon 2020**

6 **Le réseau Natura 2000**

7 - 15 **L'organisation de Natura 2000**

7 - 12 **Responsabilités**

13 - 15 **Financement**

16 - 18 **Étendue et approche de l'audit**

19 - 78 **Observations**

19 - 39 **Les États membres n'ont pas suffisamment bien géré le réseau Natura 2000**

20 - 22 **La coordination entre les autorités et les parties prenantes dans les États membres n'a pas été suffisamment développée**

23 - 27 **Trop souvent, les États membres ont tardé à adopter les mesures de conservation nécessaires ou ne les ont pas définies de manière appropriée**

28 - 34 **Dans les États membres visités, l'évaluation des projets ayant une incidence sur les sites Natura 2000 n'a pas été effectuée de manière satisfaisante**

35 - 39 **La Commission supervisait activement la mise en œuvre de Natura 2000**

40 - 62 **Les Fonds de l'UE n'ont pas bien été mobilisés pour financer la gestion du réseau Natura 2000**

41 - 47 **Les cadres d'action prioritaire ne reflétaient pas le coût du réseau Natura 2000 de manière fiable**

- 48 - 54 Les documents de programmation 2014-2020 des différents Fonds de l'UE ne reflétaient pas pleinement les besoins de financement recensés dans les cadres d'action prioritaire
- 55 - 62 Les mécanismes de financement proposés par l'Union n'étaient pas suffisamment adaptés aux objectifs des sites Natura 2000
- 63 - 78 **Les systèmes de suivi et de surveillance ainsi que d'établissement de rapports n'étaient pas propres à fournir des informations complètes sur l'efficacité du réseau Natura 2000**
- 64 - 68 Aucun système d'indicateurs de performance spécifique du réseau Natura 2000 n'avait été défini
- 69 - 72 Les plans de suivi de Natura 2000 n'ont pas été mis en œuvre de manière satisfaisante
- 73 - 78 Des données incomplètes et incohérentes ont nui à l'efficacité de la surveillance des habitats et des espèces
- 79 - 84 **Conclusions et recommandations**

Annexe

Réponses de la Commission

Abréviations, acronymes et sigles

7^e PC: septième programme-cadre pour la recherche.

AA: évaluation appropriée (*Appropriate Assessment*).

AEE: Agence européenne pour l'environnement.

FC: Fonds de cohésion.

FDS: formulaire standard des données.

Feader: Fonds européen agricole pour le développement rural.

FEAMP: Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

FEDER: Fonds européen de développement régional.

FEP: Fonds européen pour la pêche.

FSE: Fonds social européen.

LIFE: l'instrument financier pour l'environnement.

ONG: organisation non gouvernementale.

PAC: politique agricole commune.

PAF: cadre d'action prioritaire (*Prioritised Action Framework*).

PDR: programme de développement rural.

PME: petites et moyennes entreprises.

PO: programme opérationnel.

REFIT: programme pour une réglementation affûtée et performante (*Regulatory Fitness and Performance Programme*).

SIC: site d'importance communautaire.

TIC: technologies de l'information et de la communication.

UE: Union européenne.

UNCBD: convention des Nations unies sur la diversité biologique (*United Nations Convention on Biological Diversity*).

Unesco: Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture.

ZPS: zone de protection spéciale.

ZSC: zone spéciale de conservation.

Biodiversité ou diversité biologique: l'article 2 de la convention des Nations unies sur la diversité biologique (UNCBD) définit la diversité biologique comme la «variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes».

Cadre d'action prioritaire: outil de planification obligatoire au titre de l'article 8, paragraphe 4, de la directive «Habitats». Il vise essentiellement à donner une vue d'ensemble des mesures nécessaires à la mise en œuvre du réseau Natura 2000, en précisant de quel Fonds de l'UE elles relèvent et quels sont les besoins de financement correspondants¹.

Conservation: ensemble de mesures requises pour maintenir ou rétablir les habitats naturels et les populations d'espèces de faune et de flore sauvages dans un état favorable au sens de la directive «Habitats»².

Détérioration: en vertu de l'article 6, paragraphe 2, de la directive «Habitats» et de l'article 4, paragraphe 4, de la directive «Oiseaux», 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 sur les sites Natura 2000.

État de conservation d'une espèce: l'article 1^{er}, point i), de la directive «Habitats» définit l'état de conservation d'une espèce comme «l'effet de l'ensemble des influences qui, agissant sur l'espèce, peuvent affecter à long terme la répartition et l'importance de ses populations» sur un certain territoire. L'état de conservation d'une espèce est considéré comme «favorable» lorsque:

- o les données relatives à la dynamique de la population de l'espèce en question indiquent que cette espèce continue et est susceptible de continuer à long terme à constituer un élément viable des habitats naturels auxquels elle appartient, et
- o l'aire de répartition naturelle de l'espèce ne diminue ni ne risque de diminuer dans un avenir prévisible, et
- o il existe et il continuera probablement d'exister un habitat suffisamment étendu pour que ses populations se maintiennent à long terme.

Évaluation appropriée: en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de la directive «Habitats», tout plan ou projet susceptible d'avoir un impact significatif sur un site doit faire l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site.

1 Document SEC(2011) 1573 final du 12 décembre 2011, *Financing Natura 2000; Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people* (Financer Natura 2000; Investir dans Natura 2000: bénéfices pour la nature et les personnes), p. 11.

2 Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206 du 22.7.1992, p. 7), article 1^{er}.

Formulaire standard des données (FSD): formulaire rempli en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la directive «Habitats», aux fins de l'établissement de la liste des sites d'importance communautaire. Présenté dans un format défini par la Commission avec l'accord des États membres, il comprend des informations sur chaque site, notamment une carte du site, son appellation, sa localisation, son étendue ainsi que les données résultant de l'évaluation, par les autorités nationales, de l'importance relative du site pour les habitats et les espèces visés par la directive.

Grands projets: les «grands projets» sont généralement des projets d'infrastructure de grande envergure en rapport avec les transports ou l'environnement, ou relevant d'autres secteurs comme ceux de la culture, de l'enseignement, de l'énergie ou des technologies de l'information et des communications. Ceux de ces projets dont le coût total financé par des aides du Fonds européen de développement régional et/ou du Fonds de cohésion a dépassé 25 millions d'euros (pour les projets en rapport avec l'environnement) ou 50 millions d'euros (pour les projets relevant d'autres domaines) au cours de la période de programmation 2007-2013 ont dû faire l'objet d'une évaluation et d'une décision spécifique de la Commission européenne. L'approbation d'un grand projet est précédée d'un examen de sa compatibilité avec les autres politiques de l'Union (y compris Natura 2000). Pour la période de programmation 2014-2020, la Commission bénéficie du soutien d'experts indépendants.

Habitats naturels: zones terrestres ou aquatiques se distinguant par leurs caractéristiques géographiques, abiotiques et biotiques, qu'elles soient entièrement naturelles ou semi-naturelles³.

Mesures compensatoires: mesures spécifiques d'un projet ou d'un plan dont elles visent à contrebalancer exactement l'incidence négative sur l'espèce ou l'habitat concerné, de manière à maintenir la cohérence écologique globale du réseau Natura 2000. Les mesures compensatoires sont prises indépendamment du projet en cause (et des éventuelles mesures d'atténuation associées) et ne sont utilisées qu'en dernier recours, lorsque les autres mesures de sauvegarde prévues par la directive restent sans effet et que la réalisation d'un projet ou d'un plan⁴ ayant une incidence négative sur un site Natura 2000 a néanmoins été autorisée.

Mesures d'atténuation: mesures visant à réduire, voire à supprimer, l'incidence négative qu'un plan ou un projet est susceptible d'avoir sur un site. Ces mesures font partie intégrante des spécifications du plan ou du projet⁵.

Mesures de conservation et plans de gestion: les mesures de conservation sont des mesures préventives concrètes visant à contribuer à placer les espèces et les habitats d'un site donné dans un état de conservation favorable. Les plans de gestion, dont l'adoption est facultative, sont toutefois le moyen le plus fréquemment employé pour définir les objectifs de conservation des sites ainsi que les mesures nécessaires à leur réalisation.

Natura 2000: avec une étendue qui englobe 18 % du territoire terrestre de l'UE et une part importante des mers qui l'entourent, Natura 2000 est le plus grand réseau écologique cohérent de zones de conservation au monde. Il constitue un élément clé de la stratégie de l'UE visant à enrayer la perte de biodiversité et à fournir des services écosystémiques d'ici à 2020⁶. Il a pour vocation d'assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle⁷.

3 Directive 92/43/CEE, article 1^{er}, point b).

4 Commission européenne, Document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4, de la directive «Habitats» (directive 92/43/CEE), 2007/2012.

5 Document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4, de la directive «Habitats» (directive 92/43/CEE).

6 Rapport spécial n° 12/2014, «Le FEDER finance-t-il efficacement les projets destinés à promouvoir directement la biodiversité dans le cadre de la "stratégie de l'UE en matière de biodiversité à l'horizon 2020"?» (<http://eca.europa.eu>).

7 Directive 92/43/CEE, article 3.

Objectifs de conservation: un objectif de conservation est un objectif global relatif aux espèces et/ou aux types d'habitats pour lesquels un site est désigné, visant à permettre, entre autres grâce à ce site, de maintenir ou de placer les habitats et les espèces en cause dans un état de conservation favorable au niveau du pays, de la région biogéographique ou de l'UE.

Procédure d'infraction: l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) autorise la Commission, en sa qualité de gardienne des traités, à intenter des poursuites contre un État membre qui manque à ses obligations au titre de la législation de l'UE.

Programme REFIT et bilan de qualité: dans le cadre de sa politique de réglementation intelligente, la Commission a mis en place le programme REFIT, qui vise à simplifier la législation de l'UE tout en réduisant les coûts induits par la réglementation et, ainsi, à contribuer à la mise en place d'un cadre réglementaire clair, stable et prévisible. Aux premières étapes de sa mise en œuvre, la Commission a examiné l'ensemble de la législation de l'UE et a défini des actions de suivi, dont l'une consiste en un «bilan de qualité» comprenant une évaluation complète de la politique qui vise à permettre d'apprécier si le cadre réglementaire d'un domaine politique donné est adapté à son objectif.

Rapport sur l'état de la nature: tous les six ans, les États membres sont tenus de faire rapport à la Commission européenne sur l'état de conservation des espèces et des habitats protégés en vertu des directives «Nature»⁸ présents sur leur territoire. La Commission, aidée par l'Agence européenne pour l'environnement, compile alors toutes les données afin de déterminer la qualité de l'état de la nature dans l'UE. Elle publie les résultats dans un rapport intitulé «L'état de la nature dans l'UE».

Site d'importance communautaire (SIC): site qui contribue de manière significative à maintenir ou à rétablir un habitat naturel visé par la directive «Habitats» dans un état de conservation favorable. Les SIC peuvent également contribuer de manière importante à la cohérence du réseau Natura 2000 et/ou au maintien de la diversité biologique dans la ou les régions biogéographiques concernées.

Zone de protection spéciale (ZPS): zone terrestre ou marine, désignée par les États membres en vertu de l'article 4 de la directive «Oiseaux», dans laquelle des mesures de conservation spéciales sont prises afin de protéger certaines espèces d'oiseaux et leurs habitats.

Zone spéciale de conservation (ZSC): site d'importance communautaire désigné par les États membres, où des mesures de conservation sont prises afin de maintenir ou de remettre dans un état de conservation favorable les habitats naturels et/ou les populations des espèces pour lesquels le site est désigné.

8 Conformément aux dispositions de l'article 12 de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (directive «Oiseaux») (JO L 20 du 26.1.2010, p. 7) et de l'article 17 de la directive «Habitats».

I

L'appauvrissement de la biodiversité est l'un des plus grands défis environnementaux auxquels soit confrontée l'Union européenne. La stratégie qu'elle a arrêtée pour y mettre un terme et améliorer l'état des habitats et des espèces à l'horizon 2020 repose en particulier sur le réseau Natura 2000, établi en vertu des directives «Oiseaux» et «Habitats», qui fournissent un cadre commun pour la protection de la nature dans l'ensemble des États membres. Le réseau Natura 2000 couvre plus de 18 % du territoire terrestre et quelque 6 % du territoire maritime de l'UE; il regroupe plus de 27 000 sites, répartis dans toute l'Europe, où divers habitats et espèces sont protégés. Sur les sites Natura 2000, les activités socio-économiques ne sont pas interdites, mais les États membres doivent veiller à prévenir toute détérioration des sites et prendre les mesures de conservation nécessaires pour maintenir ou remettre les espèces et habitats protégés dans un état de conservation favorable.

II

L'objectif de notre audit a consisté à répondre à la question ci-après: «Le réseau Natura 2000 a-t-il été mis en œuvre de manière appropriée?» Dans ce but, nous avons examiné si le réseau avait fait l'objet d'une gestion, d'un financement et d'un suivi appropriés. Les travaux d'audit ont été réalisés à la Commission et dans cinq États membres dont le territoire couvre la plupart des régions biogéographiques d'Europe. Nous avons visité 24 sites Natura 2000, réalisé une enquête auprès des États membres et pris l'avis de divers groupes de parties prenantes.

III

Tout en reconnaissant que le réseau Natura 2000 joue un rôle majeur dans la protection de la biodiversité, nous avons conclu que son potentiel n'avait pas été pleinement exploité. Les États membres ont d'importants progrès à faire, et la Commission a des efforts supplémentaires à accomplir, pour mieux contribuer à la réalisation des objectifs ambitieux de la stratégie de l'UE en matière de biodiversité à l'horizon 2020.

IV

Les États membres n'ont pas suffisamment bien géré le réseau Natura 2000. La coordination entre les autorités compétentes, avec les parties prenantes et avec les États membres voisins n'a pas été suffisamment développée. Trop souvent, l'adoption des mesures de conservation nécessaires a été remise à plus tard ou ces mesures n'ont pas été définies de manière appropriée. Dans les États membres visités, l'évaluation des projets ayant une incidence sur les sites Natura 2000 n'a pas été effectuée de manière satisfaisante. Certes, la Commission supervisait activement la mise en œuvre de Natura 2000 par les États membres, mais la diffusion de ses orientations auprès de ces derniers n'a pas été optimale. La Commission a traité de nombreuses plaintes concernant Natura 2000. Dans la plupart des cas, une solution a été trouvée avec les États membres, mais la Commission a également diligenté des procédures d'infraction lorsque cela s'est avéré nécessaire.

V

Les Fonds de l'UE n'ont pas bien été mobilisés pour financer la gestion du réseau Natura 2000. Concernant le financement de la mise en œuvre de Natura 2000, l'approche de l'UE consiste à employer des fonds européens existants. L'utilisation de ces fonds au profit du réseau relève de la compétence des États membres. Nous avons constaté qu'en ce qui concerne le coût du réseau et ses besoins de financement par le budget de l'UE, des informations fiables faisaient défaut. Les cadres d'action prioritaire n'ont pas donné un aperçu complet du financement réellement accordé par l'UE jusqu'en 2013, ni une idée précise des fonds à allouer pour la période 2014-2020. Au niveau des sites, les plans de gestion comprenaient rarement des évaluations complètes des coûts. Les documents de programmation 2014-2020 des différents Fonds de l'UE utilisés pour financer le réseau (en particulier le Feader et le FEDER) ne reflétaient pas pleinement les besoins de financement, et la Commission n'a pas entrepris de remédier à ces insuffisances de façon méthodique. Les mécanismes de financement proposés par l'Union n'étaient pas suffisamment adaptés aux objectifs des sites Natura 2000.

VI

Les systèmes utilisés pour assurer le suivi du réseau et établir des rapports le concernant n'étaient pas propres à fournir des informations complètes sur son efficacité, et aucun système d'indicateurs de performance spécifique de l'utilisation des Fonds de l'UE au profit de Natura 2000 n'avait été défini. Il existait des indicateurs au niveau du programme de financement (par exemple le Feader), mais ceux-ci portaient sur des objectifs généraux en matière de biodiversité et visaient davantage les réalisations que les résultats obtenus dans le domaine de la conservation grâce au réseau Natura 2000. Au niveau des sites, des plans de surveillance faisaient souvent défaut dans les documents de gestion des sites et, quand tel n'était pas le cas, les plans n'étaient pas suffisamment détaillés ou n'étaient pas assortis de délais et d'échéances. Les formulaires standards des données, qui contiennent des informations de base sur les caractéristiques des sites, n'ont généralement pas été mis à jour à la suite des activités de surveillance. Les données communiquées par les États membres en vue de l'établissement du rapport périodique de la Commission sur l'état de la nature ont apporté des indications sur les tendances en matière d'état de conservation, mais elles étaient trop souvent incomplètes et leur comparabilité était loin d'être assurée.

VII

Le rapport comporte une série de recommandations adressées à la Commission ainsi qu'aux États membres et visant à faciliter la pleine application des directives «Nature», à conférer davantage de clarté au cadre financier et comptable de Natura 2000, et à permettre de mieux mesurer les résultats obtenus grâce au réseau Natura 2000.

La stratégie de l'UE en matière de biodiversité à l'horizon 2020

01

La diversité biologique, ou biodiversité, est la diversité des êtres vivants sur la Terre. Elle est indispensable à la pérennité d'écosystèmes en bonne santé qui nous fournissent les ressources et services naturels de base dont nous avons besoin pour vivre dans de bonnes conditions. En mai 2011, la Commission européenne a arrêté une stratégie visant à «enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020, assurer leur rétablissement dans la mesure du possible et renforcer la contribution de l'UE à la prévention de la perte de biodiversité»⁹, et ce alors que, malgré un plan d'action détaillé, les efforts de l'UE pour atteindre son objectif en matière de biodiversité à l'horizon 2010 avaient échoué. La stratégie de l'UE en matière de biodiversité à l'horizon 2020 s'inscrit dans le droit fil des engagements pris par les dirigeants de l'UE lors de la dixième conférence des parties à la convention sur la diversité biologique à Nagoya, en mars 2010¹⁰.

02

Pour satisfaire à l'objectif ultime qui consiste à mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité d'ici à 2020, la stratégie de l'UE en matière de biodiversité définit six objectifs opérationnels s'articulant autour de 20 actions au total. Notre rapport est centré sur le premier de ces objectifs opérationnels, qui vise le réseau Natura 2000 ainsi que la pleine application des directives «Oiseaux»¹¹ et «Habitats»¹² (souvent appelées directives «Nature»). Ces directives ont institué le réseau Natura 2000, qu'elles définissaient comme «un réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation»¹³ destiné à «assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle». Le premier objectif opérationnel de la stratégie de l'UE en matière de biodiversité à l'horizon 2020 consiste à «enrayer la détérioration de l'état de l'ensemble des espèces et habitats couverts par la législation de l'UE relative à la nature et améliorer leur état de manière significative et mesurable de façon à ce que, d'ici à 2020, par rapport aux évaluations actuelles: i) 100 % des évaluations supplémentaires d'habitats et 50 % des évaluations supplémentaires d'espèces, effectuées au titre de la directive «Habitats», indiquent une amélioration de l'état de conservation; et ii) 50 % des évaluations supplémentaires d'espèces, effectuées au titre de la directive «Oiseaux», indiquent un état stabilisé ou amélioré». Il s'articule autour de quatre actions:

- achever la mise en place du réseau Natura 2000 et en assurer la bonne gestion;
- assurer un financement adéquat des sites Natura 2000;
- renforcer la prise de conscience et la participation des parties prenantes et améliorer l'application de la législation;
- améliorer et rationaliser le suivi et la notification.

- 9 COM(2011) 244 final du 3 mai 2011, «La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel – Stratégie de l'UE à l'horizon 2020», p. 2.
- 10 Décision adoptée par la conférence des parties à la convention sur la diversité biologique à sa dixième réunion. X/2 Plan stratégique 2011-2020 et objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique, UNEP/CBD/COP/DEC/X/2, 29 octobre 2010.
- 11 Directive 2009/147/CE.
- 12 Directive 92/43/CEE.
- 13 Directive 92/43/CEE, article 3.

Introduction

03

D’après le rapport d’examen à mi-parcours de la stratégie de l’Union européenne en faveur de la biodiversité à l’horizon 2020, publié par la Commission en octobre 2015, beaucoup avait été fait depuis 2011 dans le cadre des actions relevant de l’objectif 1, mais les défis les plus importants restaient l’achèvement du réseau marin Natura 2000, la gestion efficace des sites Natura 2000 et l’apport des fonds nécessaires au soutien du réseau.

04

En outre, dans son dernier rapport en date¹⁴ sur l’état de conservation et les tendances observées concernant les types d’habitats et les espèces couverts par les directives «Oiseaux» et «Habitats», la Commission a conclu: «Il apparaît clairement que le réseau Natura 2000 contribue pour beaucoup à stabiliser les habitats et les espèces dont l’état de conservation est défavorable, notamment lorsque les mesures de conservation nécessaires ont été mises en œuvre à une échelle appropriée. [...] L’état de conservation global des espèces et des habitats dans l’UE n’a toutefois pas évolué de manière significative sur la période 2007-2012, et l’état de conservation de nombreux habitats et espèces demeure défavorable, voire, pour un pourcentage élevé d’entre eux, continue à se dégrader.»

05

Dans le cadre de son programme REFIT, la Commission a amorcé, en février 2014, un «bilan de qualité» visant à apprécier si la législation relative à la nature est efficace et appropriée. Elle a organisé une conférence – tenue le 20 novembre 2015 – au cours de laquelle les consultants ont présenté leurs conclusions provisoires¹⁵, mais son «bilan de qualité» n’avait toujours pas été finalisé lorsque nos travaux d’audit ont été achevés, en septembre 2016. Les conclusions provisoires indiquaient que des progrès considérables avaient été accomplis en ce qui concerne la mise en œuvre du réseau Natura 2000, mais qu’il en restait à faire dans des domaines tels que l’élaboration de mesures de conservation et la mise en place de mécanismes de financement adéquats.

Le réseau Natura 2000

06

Le réseau Natura 2000¹⁶ est la pierre angulaire de la stratégie de l’UE en matière de biodiversité. Les directives «Oiseaux» et «Habitats» fournissent un cadre commun à l’ensemble de l’Union qui sert de référence en matière de protection de la nature dans tous les États membres. Natura 2000 comprend des sites d’importance communautaire, auxquels les États membres doivent conférer le statut de zones spéciales de conservation dans un délai maximal de six ans à compter de leur désignation en tant que tels au titre de la directive «Habitats». Il comporte également des zones classées comme «zones de protection spéciale» au titre de la directive «Oiseaux». Le réseau Natura 2000 occupe plus de 18 % du territoire terrestre et quelque 6 % du territoire maritime de l’Union européenne. Il est formé de plus de 27 000 sites (voir **encadré 1**) qui s’étendent, au total, sur plus d’un million de kilomètres carrés de terres et de mer¹⁷ (voir **figure 1**).

14 COM(2015) 219 final du 20 mai 2015, «Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen – L’état de conservation de la nature dans l’Union européenne». Ce texte est une synthèse d’un rapport détaillé de l’Agence européenne pour l’environnement (rapport technique n° 2/2015) intitulé *State of nature in the EU – Results from reporting under the nature directives 2007-2012* (L’état de la nature dans l’UE – Conclusions des rapports établis en vertu des directives «Nature» pendant la période 2007-2012) (<http://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu>).

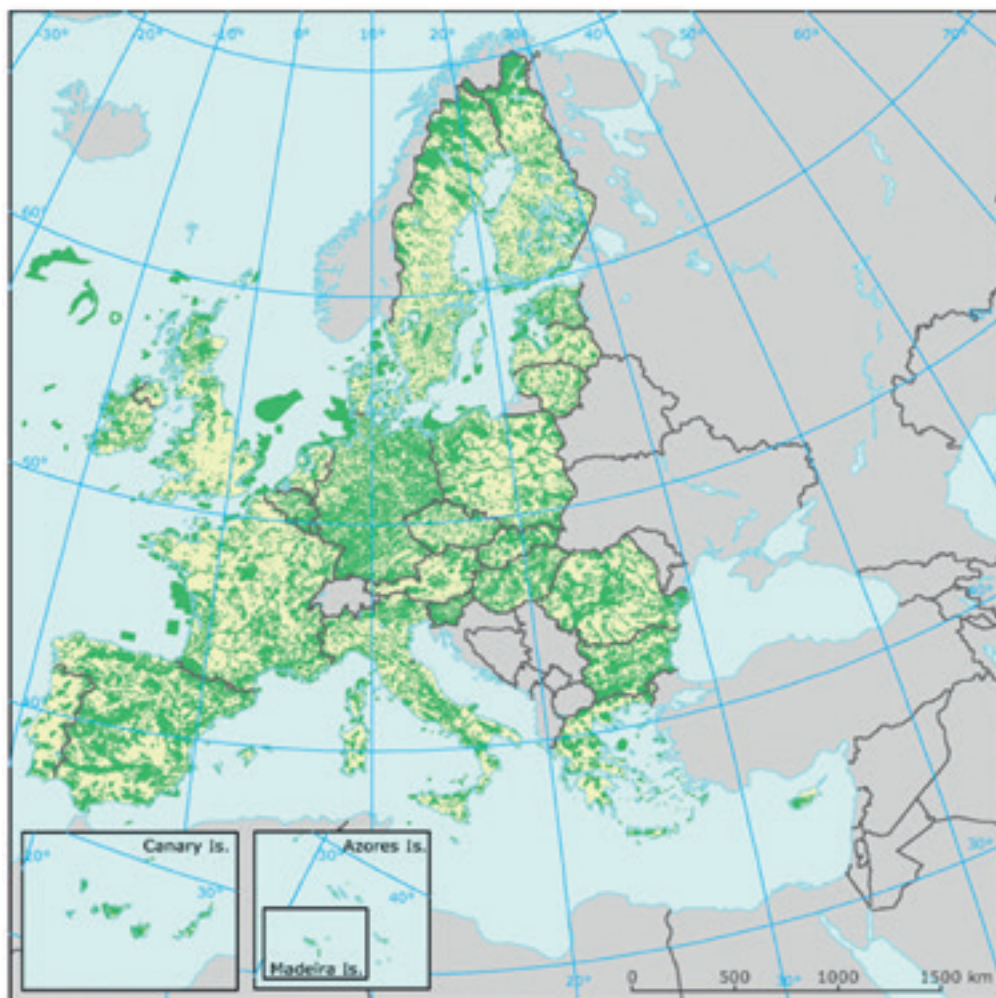
15 *Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives, DRAFT – Emerging Findings, For Fitness Check Conference of 20 November 2015* (Étude d’évaluation aux fins du bilan de qualité des directives «Oiseaux» et «Habitats», Projet – Premières conclusions en vue de la conférence du 20 novembre 2015 sur le bilan de qualité).

16 Dans le présent rapport, l’expression «Natura 2000» désigne le réseau de sites Natura 2000 visé à l’article 3, paragraphe 1, de la directive 92/43/CEE.

17 Commission européenne, baromètre Natura 2000, juillet 2016.

Figure 1

Sites Natura 2000 dans l'UE



Répartition des sites Natura 2000 dans l'UE en 2012

- Sites Natura 2000
- Zones extérieures à l'Union européenne

Note: les données portant sur l'année 2012, elles ne tiennent pas compte des nouveaux sites ajoutés lorsque la Croatie a adhéré à l'Union européenne, en 2013.

Source: Agence européenne pour l'environnement, *State of Nature in the EU* (L'état de la nature dans l'UE), rapport technique n° 2/2015, p. 120.

Les sites Natura 2000 en quelques mots

L'Europe présente une grande variété de climats, de paysages et de cultures végétales, et, de ce fait, une grande biodiversité. Cette diversité se retrouve dans le réseau Natura 2000, un réseau européen de sites sur lesquels les habitats naturels et les espèces présents dans l'Union européenne sont protégés. Quelque 230 types d'habitats naturels et près de 1 200 espèces animales et végétales reconnus pour leur importance paneuropéenne, de même qu'environ 200 espèces d'oiseaux, bénéficient de cette protection. Depuis les petits sites constitués de cavernes souterraines jusqu'aux grands sites formés de plusieurs centaines de milliers d'hectares de forêts, depuis les ports jusqu'aux étendues sauvages, aux zones agricoles, aux anciennes mines à ciel ouvert ou aux bases militaires, les sites Natura 2000 peuvent varier fortement par leur taille et leur caractère.

De nombreux sites sont protégés à la fois en vertu de la directive «Oiseaux» et de la directive «Habitats», et beaucoup le sont également au titre d'autres types de reconnaissance nationale ou internationale, comme les parcs nationaux ou les réserves de biosphère désignées par l'organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco).

Au total, 46 % du réseau Natura 2000 sont constitués de forêts, 38 % d'agro-écosystèmes, 11 % d'écosystèmes prairiaux, 16 % d'écosystèmes de landes et de fourrés, 11 % de zones humides et d'écosystèmes lacustres. Le réseau comprend également des écosystèmes fluviaux et côtiers¹⁸. Le **tableau 1** de l'**annexe** fournit davantage d'informations sur le nombre et la superficie des sites Natura 2000 dans chaque État membre.



Illustration 1 – Habitat des chauves-souris

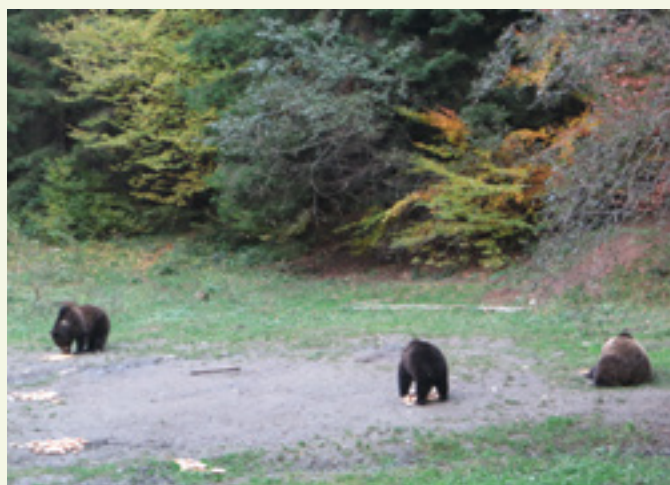


Illustration 2 – Habitat des ours

Source: Cour des comptes européenne, habitat des chauves-souris sur le site n° 1, Pologne; habitat des ours bruns sur le site n° 3, Roumanie.

18 Agence européenne pour l'environnement, *Protected areas in Europe – an overview* (Les zones protégées en Europe: une vue d'ensemble), rapport n° 5/2012, p. 77 (<http://www.eea.europa.eu/publications/protected-areas-in-europe-2012>).

NB: il existe des chevauchements entre les catégories dans lesquelles sont regroupés les différents types d'écosystèmes. Par exemple, certains écosystèmes prairiaux sont également des agro-écosystèmes. Si l'on s'en tient à une simple addition, certaines zones seront donc comptées deux fois.

L'organisation de Natura 2000

Responsabilités

07

La Commission supervise l'application des directives «Oiseaux» et «Habitats» par les États membres. Pour approuver les programmes de financement soumis par les États membres, concernant les Fonds de l'UE pour la période 2014-2020, elle a examiné jusqu'à quel point les mesures et le financement proposés cadraient avec les besoins et les objectifs du réseau Natura 2000, tels qu'ils sont décrits dans les cadres d'action prioritaire. La Commission diffuse des documents d'orientation pour aider les États membres à mettre en œuvre le réseau Natura 2000. Elle assure l'organisation du «processus biogéographique», un forum de coopération qui couvre les différentes régions biogéographiques¹⁹ (voir **figure 2**) et comporte des séminaires, des ateliers et des activités de coopération. Elle est également chargée de traiter les plaintes concernant l'application des directives et la gestion des sites dans les États membres. Si un État membre contrevient aux obligations qui lui incombent en vertu des directives «Nature», elle est habilitée à ouvrir une procédure d'infraction à son encontre.

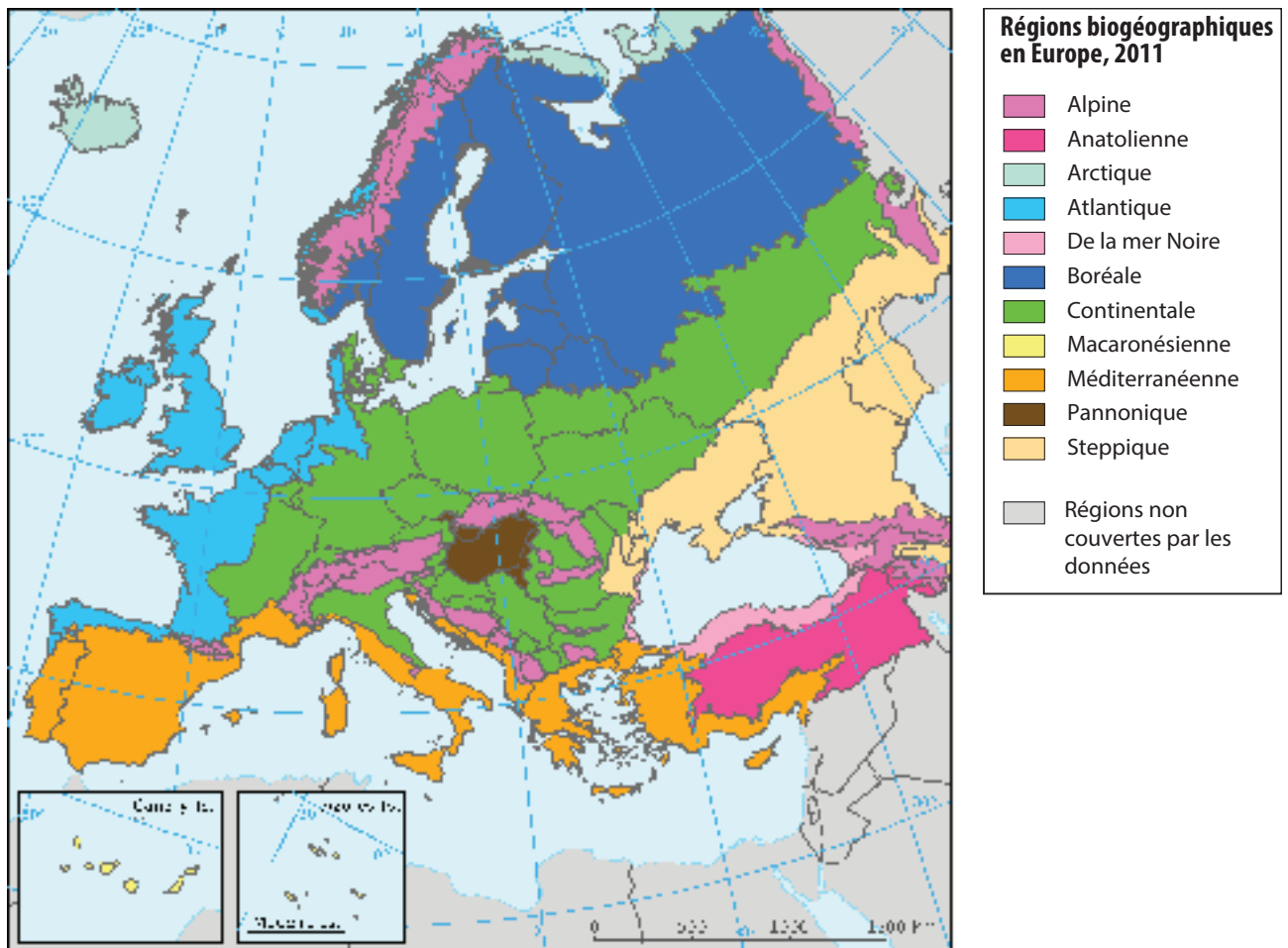
08

L'Agence européenne pour l'environnement (AEE) et son centre thématique européen sur la diversité biologique apportent à la Commission une aide technique et scientifique à la désignation des sites Natura 2000, tout en diffusant des informations relatives au réseau via le portail de référence pour Natura 2000, une base de données qui rassemble des informations spécifiques des différents sites dans des formulaires standards des données. En 2015, l'AEE a publié son deuxième rapport sur l'état de la nature, qui porte sur les années 2007 à 2012. Ce rapport²⁰, qui repose sur les informations officiellement transmises par les États membres conformément à l'article 17 de la directive «Habitats» et à l'article 12 de la directive «Oiseaux», dresse un panorama complet de l'état de conservation des espèces et des habitats protégés au titre des directives, avec les tendances correspondantes. L'agence élabore des orientations pour l'établissement de rapports en coopération avec d'autres experts représentant la Commission et les États membres.

- 19 Les régions biogéographiques servent à décrire les types d'habitats et les espèces présentant des conditions de vie similaires dans des pays différents. Les régions biogéographiques reconnues en Europe sont au nombre de 11 (dont neuf situées dans l'UE): les régions alpine, anatolienne, arctique, atlantique, boréale, continentale, macaronésienne, méditerranéenne, pannonique et steppique, et la région de la mer Noire.
- 20 Rapport technique n° 2/2015 de l'Agence européenne pour l'environnement. La Commission a établi une synthèse de ce rapport dans son propre rapport sur l'état de la nature.

Figure 2

Régions biogéographiques en Europe



Source: Agence européenne pour l'environnement (<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/biogeographical-regions-in-europe-1>).

09

Les États membres sont responsables de la mise en place, de la gestion et du financement du réseau de sites Natura 2000. Ils sont tenus d'établir et d'appliquer des mesures de conservation afin de maintenir ou de remettre dans un état de conservation favorable les habitats et les espèces protégés, y compris en protégeant ceux pour lesquels les sites sont désignés contre toute perturbation importante (pour les espèces) ou toute détérioration (pour les habitats). La responsabilité de la surveillance de l'état de conservation des habitats et des espèces peut être soit confiée à une autorité nationale (comme c'est le cas en France, en Pologne et en Roumanie), soit déléguée à des autorités régionales (comme en Allemagne ou en Espagne).

10

Tout projet susceptible d'avoir un impact significatif sur un site Natura 2000, individuellement ou en conjugaison avec d'autres projets («effets cumulatifs»), doit faire l'objet d'une «évaluation appropriée»²¹ de ses incidences sur le site au regard des objectifs de conservation de ce dernier. Les mesures d'atténuation visant à réduire l'incidence négative d'un projet sur l'environnement sont généralement intégrées dans le projet et sont examinées lors de son évaluation. Les autorités compétentes peuvent approuver le projet lorsqu'elles se sont assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné.



Illustration 3 – Mesure d'atténuation destinée à protéger les animaux sauvages

Source: Cour des comptes européenne, exemple de mesure d'atténuation visant à permettre aux animaux sauvages de passer sous une autoroute, site n° 2, Roumanie.

21 Directive 92/43/CEE, article 6, paragraphe 3.

Introduction

11

Dans des cas exceptionnels, la réalisation d'un plan ou d'un projet ayant donné lieu à une évaluation négative peut toutefois être autorisée s'il n'existe aucune autre solution possible et que le plan ou projet est jugé d'intérêt public majeur. L'État membre doit alors prendre des mesures compensatoires appropriées afin de contrebalancer les incidences du plan ou du projet sur l'environnement et de faire en sorte que la cohérence globale du réseau Natura 2000 soit préservée. Il doit également informer la Commission des mesures compensatoires prises.

12

En règle générale, la Commission n'intervient pas dans l'approbation d'un projet, hormis s'il s'agit d'un grand projet cofinancé par l'UE, auquel cas l'État membre est tenu de lui soumettre une proposition²². Les «grands projets» sont le plus souvent des projets d'infrastructure de grande envergure en rapport avec les transports ou l'environnement, ou relevant d'autres secteurs comme ceux de la culture, de l'enseignement, de l'énergie, etc. Ceux de ces projets dont le coût total financé par des aides du Fonds européen de développement régional et/ou du Fonds de cohésion a dépassé 25 millions d'euros (pour les projets en rapport avec l'environnement) ou 50 millions d'euros (pour les projets relevant d'autres domaines) au cours de la période de programmation 2007-2013 ont dû faire l'objet d'une évaluation et d'une décision spécifique de la Commission européenne. L'approbation d'un grand projet est subordonnée à l'examen de sa compatibilité avec les autres politiques de l'Union, y compris Natura 2000. La Commission examine également les mesures spécifiques intégrées dans le projet afin d'en atténuer ou d'en contrebalancer l'incidence négative sur les sites Natura 2000. Elle peut procéder à des contrôles de suivi pour s'assurer de la mise en œuvre des mesures d'atténuation. La proposition doit comprendre une analyse de l'incidence du grand projet sur l'environnement, y compris ses aspects en rapport avec Natura 2000. La Commission évalue la cohérence du grand projet avec les priorités du programme opérationnel concerné, sa contribution à la réalisation des objectifs de ces priorités et sa cohérence avec les autres politiques de l'UE.

Financement

13

En ce qui concerne le financement de la mise en œuvre du réseau Natura 2000, l'approche de l'UE a toujours²³ consisté à employer des fonds européens existants [provenant principalement du budget de la politique agricole commune (PAC) ainsi que des Fonds structurels et du Fonds de cohésion²⁴] plutôt que de développer des instruments de financement spécifiques (voir également le **tableau 5 de l'annexe**). Les différents programmes de financement sectoriels ne comportent pas de montants réservés à Natura 2000; cependant, chacun des Fonds de l'UE en cause offre des possibilités de financement de Natura 2000 dans le contexte du soutien à la biodiversité²⁵. Exception notable, l'instrument financier pour l'environnement (LIFE)²⁶, lancé en 1993, bien que de taille modeste, inclut des fonds réservés à diverses actions en rapport avec Natura 2000. Il est géré directement par la Commission. Le financement des sites Natura 2000 est aussi assuré directement par les États membres, par des donateurs internationaux et par des fonds privés. En 2010²⁷, un rapport établi pour le compte de la Commission a estimé le coût annuel total de la gestion du réseau Natura 2000 à 5,8 milliards d'euros. L'Union européenne a financé moins de 20 %²⁸ de ce montant au cours de la période de programmation 2007-2013.

- 22 Dans le cas du FEDER et du Fonds de cohésion, en vertu des articles 39 et 40 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999 (JO L 210 du 31.7.2006, p. 25) pour la période 2007-2013, et en vertu des articles 100 à 103 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320) pour la période 2014-2020.
- 23 COM(2004) 431 final du 15 juillet 2004, «Le financement de Natura 2000» et SEC(2011) 1573 final.
- 24 Le Feader, le FEDER, le FC et le FSE.
- 25 «Le financement de l'agriculture au titre du second pilier de la PAC est la principale source de soutien à Natura 2000 dans la plupart des pays», document SEC(2011) 1573 final, p. 6.
- 26 Le programme LIFE est l'instrument financier de l'Union européenne qui soutient des projets en faveur de l'environnement, de la protection de la nature et de l'action pour le climat dans toute l'UE.
- 27 *Costs and Socio-Economic Benefits associated with the Natura 2000 Network* (Coûts et avantages socio-économiques associés au réseau Natura 2000), Institute for European Environmental Policy, p. 1.
- 28 Kettunen, M., Baldock, D., Gantioler, S., Carter, O., Torkler, P., Arroyo Schnell, A., Baumüller, A., Gerritsen, E., Rayment, M., Daly, E. et Pieterse, M., *Assessment of the Natura 2000 co-financing arrangements of the EU financing instrument. A project for the European Commission – final report* (Évaluation des dispositions de cofinancement de Natura 2000 par les instruments de financement de l'UE, un projet mené pour le compte de la Commission européenne – Rapport final), Institute for European Environmental Policy, Bruxelles, Belgique, 2011, p. 5.

14

Des cadres d'action prioritaire ont été élaborés par les États membres, avec le soutien de la Commission, en tant qu'instrument de planification stratégique pour définir les besoins et les priorités de financement du réseau Natura 2000 au niveau national ou régional et pour faciliter leur intégration dans différents instruments de financement de l'UE. Ils visaient à aider les États membres à établir leurs documents stratégiques et leurs documents de programmation [par exemple les accords de partenariat, les programmes de développement rural (PDR) et les programmes opérationnels] et à en assurer la cohérence avec le financement de Natura 2000.

15

Les premiers cadres d'action prioritaire ont été établis en 2012. À cet effet, la Commission a fourni aux États membres des modèles de cadres d'action prioritaire partiellement remplis sur la base des données disponibles, en leur demandant de vérifier et de compléter les données. Le modèle de cadre d'action prioritaire convenu comprenait une description générale du réseau au niveau national ou au niveau régional dans l'État membre, une description de l'état de conservation des habitats et des espèces, et une description des dispositions administratives relatives à la gestion du réseau. Une partie importante du cadre d'action prioritaire était consacrée au bilan de l'utilisation, par les États membres, des Fonds de l'UE, afin de donner un aperçu de l'importance de ceux-ci pour les investissements dans le réseau Natura 2000 au cours de la période de programmation 2007-2013. Les États membres devaient également présenter leurs priorités stratégiques en matière de conservation pour la période de programmation 2014-2020, avec les mesures clés correspondantes, ainsi que les dispositions de suivi et d'évaluation prévues.

16

Pour déterminer l'étendue et l'approche de l'audit, nous avons examiné les actions entreprises au titre du premier objectif de la stratégie de l'UE en matière de biodiversité à l'horizon 2020 afin d'appliquer les directives «Nature» (voir point 2). L'audit visait à répondre à la question suivante: «Le réseau Natura 2000 a-t-il été mis en œuvre de manière appropriée?» La question d'audit principale a été décomposée en trois sous-questions:

- a) *le réseau Natura 2000 a-t-il fait l'objet d'une **gestion** appropriée?*
Pour répondre à cette question, nous avons évalué si les États membres avaient pris les mesures de conservation nécessaires et si des procédures appropriées pour empêcher ou compenser la détérioration des sites avaient été mises en place. Au niveau de la Commission, nous avons examiné les orientations qu'elle a fournies, les procédures d'évaluation des grands projets affectant les sites Natura 2000 et les procédures de traitement des plaintes;
- b) *le réseau Natura 2000 a-t-il fait l'objet d'un **financement** approprié?*
Nous avons examiné la conception du financement et l'utilisation des fonds de l'UE disponibles pour les sites Natura 2000 durant la période de programmation 2007-2013, ainsi que l'allocation prévue au titre des cadres d'action prioritaire pour la période 2014-2020. Nous nous sommes tout particulièrement intéressés à la façon dont Natura 2000 avait été intégré dans divers instruments de financement des politiques publiques, de même qu'à la manière dont les mesures financées ont été coordonnées et adaptées aux besoins du réseau;
- c) *le réseau Natura 2000 a-t-il fait l'objet d'un **suivi** approprié?*
Nous avons examiné les divers outils de suivi à la disposition des États membres et de la Commission, et l'usage qui en avait été fait. Nous avons procédé à une évaluation des indicateurs de performance, des dispositions relatives à la surveillance des sites et du système d'établissement de rapports sur les habitats et les espèces.

17

Nous avons concentré nos efforts sur le cadre général de mise en œuvre plutôt que sur les résultats en matière de conservation obtenus au niveau des différents sites. Nous avons effectué nos travaux d'audit au niveau de la Commission et à celui des États membres. Nous avons obtenu des éléments probants de cinq États membres (la France²⁹, l'Allemagne³⁰, l'Espagne³¹, la Pologne et la Roumanie) dont le territoire couvre huit des neuf régions biogéographiques de l'Union européenne³². Nous nous sommes rendus auprès de diverses autorités dans ces États membres et avons visité 24 sites Natura 2000. Nous avons également rencontré des représentants de plusieurs groupes de parties prenantes, en particulier des associations d'agriculteurs et des organisations non gouvernementales (ONG) actives dans le domaine de l'environnement.

18

Nous avons en outre réalisé une enquête auprès des 23 autres États membres afin de recueillir des informations sur leurs systèmes de gestion et sur les fonds publics consacrés à leurs sites Natura 2000.

- 29 Haute-Normandie, Basse-Normandie et Languedoc-Roussillon.
- 30 Schleswig-Holstein et Bavière.
- 31 Asturies, Madrid, Valence et îles Canaries.
- 32 Le territoire des États membres inclus dans notre audit s'étend sur les régions alpine, atlantique, continentale, macaronésienne, méditerranéenne, annonique et steppique, ainsi que sur la région de la mer Noire. Nous n'avons visité aucun État membre dont le territoire s'étend sur la région boréale.

Les États membres n'ont pas suffisamment bien géré le réseau Natura 2000

19

La mise en œuvre du réseau Natura 2000 demande une étroite coordination entre les différentes autorités compétentes au niveau de l'État membre et avec un grand nombre de parties prenantes. Les mesures de conservation nécessaires pour préserver ou reconstituer les habitats ainsi que leur flore et leur faune doivent être adoptées en temps utile et doivent être suffisamment précises pour permettre une application efficace. Les projets prévus qui sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur un site Natura 2000 établi doivent être soumis à une évaluation rigoureuse³³ au regard des objectifs de conservation du site. Si la réalisation, sur un site Natura 2000, d'un projet susceptible d'avoir une incidence négative s'avère toutefois nécessaire, des mesures compensatoires appropriées doivent être prises. Au niveau de l'Union, la Commission doit fournir des orientations ou prendre des mesures coercitives pour amener les États membres à appliquer efficacement les directives.

La coordination entre les autorités et les parties prenantes dans les États membres n'a pas été suffisamment développée

20

La gestion du réseau Natura 2000 fait intervenir un grand nombre de secteurs, notamment ceux de l'environnement, de l'agriculture, de l'aménagement urbain, du développement industriel et du tourisme. La mise en œuvre de Natura 2000 ne peut réussir que moyennant une coordination intersectorielle efficace. Nous avons constaté que tous les États membres visités avaient mis en place une structure de gestion du réseau Natura 2000. Dans la plupart d'entre eux, toutefois, des exemples témoignaient d'une coordination insuffisante entre les autorités compétentes (voir **encadré 2**).

33 Une «évaluation appropriée» au sens de la directive «Habitats».

Encadré 2

Coordination insuffisante entre les autorités dans les États membres

En Roumanie, malgré une coordination satisfaisante de la planification et du financement de Natura 2000 à l'échelon national, la coopération et la communication entre les gestionnaires de sites, les autorités et les autres parties prenantes (par exemple les propriétaires de terres) au niveau régional et local doivent être améliorées si l'on veut que le réseau Natura 2000 soit efficacement mis en œuvre. Par exemple, plusieurs sites sont toujours dépourvus d'organes de gestion et des procédures pour que Natura 2000 soit pris en considération dans l'aménagement urbain faisaient défaut, tandis qu'il existait des chevauchements entre les responsabilités en matière de supervision dévolues aux différentes autorités locales.

En France, des problèmes de coordination ont été observés entre les autorités chargées des questions d'environnement (responsables de Natura 2000) et de l'agriculture (qui allouaient la majeure partie des fonds de l'UE destinés à des sites Natura 2000). Les services de l'environnement ne disposaient pas de toutes les informations sur la mise en œuvre des mesures agroenvironnementales par les autorités agricoles, comme le nombre d'agriculteurs et de zones concernés, les types de mesures et le montant des fonds publics consacrés aux sites Natura 2000.

21

Il importe que les principales parties prenantes – en particulier les propriétaires et les utilisateurs des terres – soient associées à la planification et à la mise en œuvre des mesures de conservation sur les sites Natura 2000, de sorte qu'elles comprennent les objectifs de conservation correspondants et y souscrivent. Les États membres ont organisé des activités de renforcement des capacités (à savoir, pour l'essentiel, des formations) aux niveaux national et local. En France, nous avons relevé un exemple de bonne pratique consistant à consulter la population locale (voir **encadré 3**). Cependant, les autres États membres³⁴ visités ne s'étaient pas dotés de moyens efficaces, comportant des consultations régulières, pour faciliter la communication avec les principales parties prenantes.

34 L'Allemagne, l'Espagne, la Pologne et la Roumanie.

Encadré 3

Exemple de bonne pratique consistant à consulter les utilisateurs des terres et les populations au niveau local

En France, chaque site Natura 2000 était géré par un comité de pilotage regroupant des représentants du secteur public, des autorités régionales, des associations locales et professionnelles, des organisations de protection de la nature, des associations d'utilisateurs des terres, etc. Le fait de participer aux consultations dans le cadre du comité de pilotage a amené les parties prenantes à s'approprier les objectifs Natura 2000.

22

Les habitats et les espèces ne s'arrêtent pas aux frontières régionales ou nationales. Le maintien ou le rétablissement de leur état de conservation passe donc par le développement d'un réseau de sites bien interconnectés, et la coopération transfrontalière est dès lors indispensable. Au niveau national, les structures ne permettaient pas suffisamment de favoriser ce type de coopération, et des procédures permettant aux pays ayant des frontières communes de se signaler réciproquement les sites potentiels ou les projets susceptibles de nécessiter une évaluation (voir point 28) faisaient défaut. Au niveau local, il existait toutefois de bons exemples de coopération transfrontalière ayant bénéficié du financement de l'UE (voir **encadré 4**).

Encadré 4

Exemples de coopération transfrontalière au niveau local dans les États membres visités

En France, les gestionnaires de l'un des sites visités avaient coopéré avec leurs homologues espagnols dans le cadre du projet Poctefa³⁵, cofinancé par le FEDER au cours de la période 2007-2013.

En Pologne, nous avons relevé des exemples de coopération transfrontalière avec la Slovaquie dans le contexte d'un projet du FEDER visant à protéger le grand tétras et le tétras-lyre dans les Carpates occidentales.

En Roumanie, plusieurs projets LIFE visant à la conservation de certaines espèces ont été menés avec la participation de pays voisins, à savoir la Hongrie et la Bulgarie.

35 Programme opérationnel de coopération transfrontalière Espagne-France-Andorre.

Trop souvent, les États membres ont tardé à adopter les mesures de conservation nécessaires ou ne les ont pas définies de manière appropriée

23

Une fois qu'un site a été retenu comme site d'importance communautaire par la Commission, l'État membre doit lui conférer le statut de zone spéciale de conservation dans un délai maximal de six ans et appliquer les mesures de conservation nécessaires pour tous les habitats et espèces protégés présents sur le site³⁶. Un régime de protection similaire a également été établi en vertu de la directive «Oiseaux» (voir point 6). Les mesures de conservation peuvent prendre la forme d'un plan de gestion qui décrit les objectifs de conservation du site, avec les mesures nécessaires pour les atteindre³⁷.

24

Des retards importants ont affecté le classement de sites en tant que zones spéciales de conservation dans la plupart des États membres. D'après les indications fournies par la Commission, un tiers des 22 419 sites d'importance communautaire reconnus en janvier 2010 n'avaient toujours pas le statut de zone spéciale de conservation en janvier 2016, c'est-à-dire après l'expiration du délai de six ans. Trois États membres³⁸ n'avaient respecté le délai imparti pour désigner les zones spéciales de conservation dans aucun cas (voir le **tableau 2** de l'**annexe**).

25

Notre audit a révélé que l'adoption de mesures de conservation avait subi des retards dans les 5 États membres visités. Elle n'avait eu lieu dans un délai de six ans à compter de la désignation que pour 8 des 24 sites contrôlés. En Espagne, des mesures de conservation appropriées n'avaient toujours pas été prises pour un site désigné dans les années 90. Or les retards dans l'adoption des mesures nécessaires peuvent se solder par une dégradation de l'état de conservation des sites et compromettre la réalisation des objectifs des directives en général. De même, bien que certains plans de gestion aient été établis plus de dix ans avant notre audit, seuls quelques-uns avaient fait l'objet d'une révision (voir le **tableau 3** de l'**annexe**).

26

Les mesures de conservation doivent répondre aux objectifs de conservation définis pour le site concerné. Toutefois, dans les États membres que nous avons visités (la Pologne exclue), les objectifs de conservation n'étaient souvent ni assez spécifiques ni quantifiés. Ceci explique que, dans ces quatre États membres³⁹, les mesures de conservation figurant dans les plans de gestion n'aient pas non plus été définies avec précision et aient rarement été accompagnées d'un échéancier pour leur réalisation (voir **encadré 5**).

36 Directive «Habitats», article 4, paragraphe 4.

37 Commission européenne, «Gérer les sites Natura 2000, Les dispositions de l'article 6 de la directive "habitats" (92/43/CEE)», 2000.

38 Malte, la Pologne et la Roumanie.

39 L'Allemagne, l'Espagne, la France et la Roumanie.

Exemples d'objectifs et de mesures de conservation non spécifiques

En Espagne, le plan de gestion de l'un des sites visités comportait des objectifs de conservation généraux, sans que le nombre cible d'individus pour chacune des espèces protégées soit indiqué ni qu'un délai soit fixé.

Les mesures de conservation correspondantes étaient tout aussi imprécises. Il était par exemple indiqué que les subventions agroenvironnementales sont censées favoriser des pratiques agricoles compatibles avec la protection et la préservation de l'environnement.

Le caractère très général de ces objectifs et mesures a rendu difficile l'appréciation des résultats obtenus.

27

Nous avons également examiné s'il existait des plans de gestion, et si ceux-ci avaient été mis en œuvre, sur les 24 sites que nous avons visités. Nous avons constaté que les sites pour lesquels des plans de gestion avaient été approuvés étaient seulement au nombre de 12, que, pour 3 d'entre eux, la mise en œuvre des plans n'avait pas encore commencé et que 4 autres plans n'avaient été que partiellement mis en œuvre (voir le **tableau 3** de l'**annexe**).

Dans les États membres visités, l'évaluation des projets ayant une incidence sur les sites Natura 2000 n'a pas été effectuée de manière satisfaisante

28

L'article 6, paragraphe 3, de la directive «Habitats» dispose que tout projet susceptible d'affecter de manière significative un site Natura 2000 doit faire l'objet d'une «évaluation appropriée» de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site (voir point 10). Nous avons examiné les systèmes mis en place dans les États membres pour réaliser ces évaluations et nous avons contrôlé 47 projets nécessitant des évaluations de ce type. Deux de ces projets n'ont pas été approuvés à l'issue de l'évaluation.



Illustration 4 – Site rendant nécessaire une évaluation appropriée

Source: Cour des comptes européenne, zone urbaine côtière rendant nécessaire une évaluation appropriée, site n° 5, Espagne.

29

Tous les États membres visités s'étaient dotés de systèmes pour soumettre à ces évaluations les projets susceptibles d'exercer une incidence sur des sites Natura 2000. Nous avons cependant constaté que, pour 34 des 47 projets examinés, les évaluations n'avaient pas été effectuées de façon cohérente et exhaustive et que, dans six autres cas, il était impossible de tirer des conclusions les concernant sur la base de la documentation disponible (voir le **tableau 4** de l'**annexe**). Les faiblesses les plus fréquentes résidaient dans le caractère non exhaustif de l'analyse des incidences, qui ne couvrait pas toutes les espèces et tous les habitats, dans un manque de documentation et dans le manque de qualification du personnel chargé des évaluations (voir **encadré 6**).

Encadré 6

Exemple de procédure d'évaluation inappropriée

Un projet en Roumanie consistait à construire une installation de stockage de céréales. L'autorisation a été accordée, mais à certaines conditions, dont la mise en œuvre de mesures d'atténuation. Or ces conditions n'étaient pas cohérentes avec les mesures de conservation, parmi lesquelles figuraient l'interdiction de toute construction, même petite, et celle des nuisances sonores engendrées par les machines.

30

L'un des aspects clés d'une «évaluation appropriée» consiste à examiner les «effets cumulatifs»⁴⁰ des autres projets. Dans notre échantillon, qui comprenait 47 projets, nous avons constaté que les États membres n'avaient pas correctement apprécié les effets cumulatifs des projets dans 32 cas et qu'ils n'avaient pas suffisamment tenu compte des autres évaluations relatives aux projets réalisés à proximité. Dans certains cas, l'existence ou non d'effets cumulatifs n'a pas été prise en considération lors des contrôles; dans d'autres cas, ceux-ci n'ont pas été suffisamment approfondis. Il existait donc un risque de non-détection de certaines incidences potentielles sur les sites Natura 2000 (voir **encadré 7**).

40 Par «effets cumulatifs», on entend les effets conjugués des plans ou du projet soumis à l'évaluation et d'autres plans ou projets. Voir la section 4.4.3 du document d'orientation de la Commission intitulé «Gérer les sites Natura 2000 – Les dispositions de l'article 6 de la directive "habitats" (92/43/CEE)» (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_fr.pdf).

Encadré 7

Effets cumulatifs non pris en considération lors de l'approbation des projets

En Allemagne, l'une des évaluations contrôlées portait sur la construction d'un village de vacances. La réalisation du projet a été autorisée malgré les préoccupations des services locaux de l'environnement concernant les incidences potentielles sur le site, en particulier eu égard à l'impact conjugué d'un nouveau pont maritime et de l'augmentation du nombre de vacanciers liée à ce pont.

En Roumanie, l'une des évaluations que nous avons examinées concernait la création d'une carrière. Les services locaux de l'environnement ont autorisé le projet alors même qu'ils avaient précédemment subordonné l'approbation d'un projet similaire au respect d'un plafond de deux carrières pour 20 km de lit de rivière. Nous avons constaté qu'il existait déjà pas moins de cinq projets du même type à proximité, le long d'un tronçon de rivière de 12 à 15 km.

31

Nous avons toutefois relevé des exemples de bonnes pratiques dans les approches des États membres à l'égard des effets cumulatifs des projets sur les sites Natura 2000 (voir **encadré 8**).

Encadré 8

Base de données pour l'évaluation des effets cumulatifs, en Bavière

Toutes les évaluations appropriées relatives à un site Natura 2000 ont été rassemblées dans une base de données accessible aux autorités publiques. Cette base de données permet de déterminer plus facilement quels projets sont susceptibles d'avoir des effets cumulatifs. Les données concernant le site en cause ont pu être extraites et mises à la disposition d'entités privées telles que des bureaux d'ingénieurs ou des architectes, sur demande.

32

Les projets comprennent généralement des mesures d'atténuation destinées à limiter leur incidence négative sur l'environnement. Celles-ci peuvent également être imposées par les autorités compétentes, à titre de conditions pour l'autorisation du projet. Dans un cas comme dans l'autre, elles constituent un facteur crucial pour l'approbation du projet et leur application effective doit dès lors faire l'objet d'un suivi. Parmi les cinq États membres visités, la Pologne et la Roumanie n'ont pas vérifié si les mesures d'atténuation de l'incidence des projets sur l'environnement au niveau des sites Natura 2000 étaient mises en œuvre. Faute de tels contrôles, il était impossible d'avoir la certitude que ces mesures avaient vraiment été appliquées. Ainsi, lors d'une visite sur site en Pologne, nous avons constaté qu'une mesure d'atténuation exigée par les services de l'environnement et consistant à planter des arbres n'avait pas été mise en pratique.

33

Lorsque, malgré une incidence négative sur un site Natura 2000, un projet doit être réalisé parce qu'il relève de l'intérêt général et qu'aucune autre solution n'existe, des mesures compensatoires doivent être adoptées (voir point 11). Dans ce cas, l'État membre concerné est tenu d'informer la Commission. Aucun des projets examinés dans les États membres visités ne comportait de mesures compensatoires. Le nombre des mesures compensatoires déclarées par les différents États membres à la Commission entre 2007 et le moment de l'audit variait fortement. Alors que les sites Natura 2000 établis se comptent par milliers (voir le **tableau 1** de l'**annexe**), l'Allemagne avait notifié 63 mesures compensatoires, l'Espagne, 11, la Pologne, 8, la France, 3, et la Roumanie, 3. Cela donne à penser que les États membres visités ont probablement adopté des approches différentes en ce qui concerne l'application concrète de mesures compensatoires.

34

Les États membres doivent également informer la Commission à l'avance dans le cas des grands projets à financer par les Fonds structurels (voir point 12). Notre examen de 12 grands projets a montré que la Commission avait contrôlé toutes les propositions de projets affectant des sites Natura 2000 et qu'elle avait souvent demandé des explications complémentaires sur des questions d'environnement⁴¹.

La Commission supervisait activement la mise en œuvre de Natura 2000

35

Pour aider les États membres à mettre en œuvre Natura 2000 conformément aux règles, la Commission a élaboré des documents d'orientation pertinents et détaillés, consacrés à des aspects clés des directives «Nature»⁴² ou à des secteurs spécifiques⁴³. Lors de nos visites d'audit, nous avons observé que l'utilisation de ces documents à des fins de gestion des sites n'était pas très répandue dans les États membres. En réponse aux questions de notre enquête qui portaient sur les orientations de la Commission, la plupart des États membres⁴⁴ ont pourtant indiqué que des orientations supplémentaires seraient les bienvenues.

36

En 2012, la Commission européenne a lancé le «processus biogéographique de Natura 2000», une plateforme de coopération et de «réseautage» qui comporte des ateliers et des activités visant à insuffler davantage de cohérence dans la gestion du réseau Natura 2000. Dans la plupart des cas, les séminaires ont été tenus en anglais et la documentation correspondante n'a pas été traduite. Cela a fait obstacle à la participation de certains États membres et a retardé la diffusion ainsi que l'utilisation des résultats, en particulier au niveau des sites.

37

La mise en œuvre des directives «Nature» se distingue par le grand nombre de plaintes qui s'y rapportent. En 2009, la Commission a mis en place un registre central pour l'enregistrement de l'ensemble des plaintes et demandes d'informations émanant des citoyens de l'UE et des associations. Au moment de l'audit, elle avait enregistré, depuis l'entrée en vigueur des directives en 1981, plus de 4 000 cas d'infractions présumées à la législation de l'UE relative à la nature. La plupart des dossiers (79 %) ont été classés sans suite. Dans les autres cas, la Commission a dû étudier les dossiers plus en détail et a demandé des éclaircissements au plaignant et/ou à l'État membre.

41 Les États membres sont responsables de la mise en œuvre des projets financés par les Fonds structurels. Le suivi de la mise en œuvre est assuré par le comité de suivi compétent. Pour la période 2007-2013, la Commission avait, quant à elle, le statut d'observateur.

42 Principaux guides: «Gérer les sites Natura 2000: les dispositions de l'article 6 de la directive "habitats" (92/43/CEE)» (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_fr.pdf); «Évaluation des plans et projets ayant des incidences significatives sur des sites Natura 2000 – Guide de conseils méthodologiques de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive "habitats" 92/43/CEE» (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/natura_2000_assess_fr.pdf); «Document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4, de la directive "Habitats"» (2007, édition revue en 2012) (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new_guidance_art6_4_fr.pdf).

43 *Guidance on Aquaculture and Natura 2000* (Document d'orientation: l'aquaculture et Natura 2000, 2012) (<https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/guidance-aquaculture-natura2000.pdf>); «Document d'orientation sur le transport par voie navigable et Natura 2000» (2012) (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/iwt_fr.pdf); «Développement de l'énergie éolienne dans le cadre de Natura 2000» (2011) (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Wind_farms_FR.pdf); «L'extraction des minéraux non énergétiques et Natura 2000» (2011) (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/nee_report_fr.pdf); «Mise en œuvre des Directives "Oiseaux" et "Habitats" dans les estuaires et les zones côtières» (2011) (<http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Estuaries-FR.pdf>).

44 La Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, le Danemark, l'Estonie, l'Irlande, la Grèce, l'Italie, Chypre, la Lettonie, la Hongrie, Malte, les Pays-Bas, la Slovaquie, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni.

38

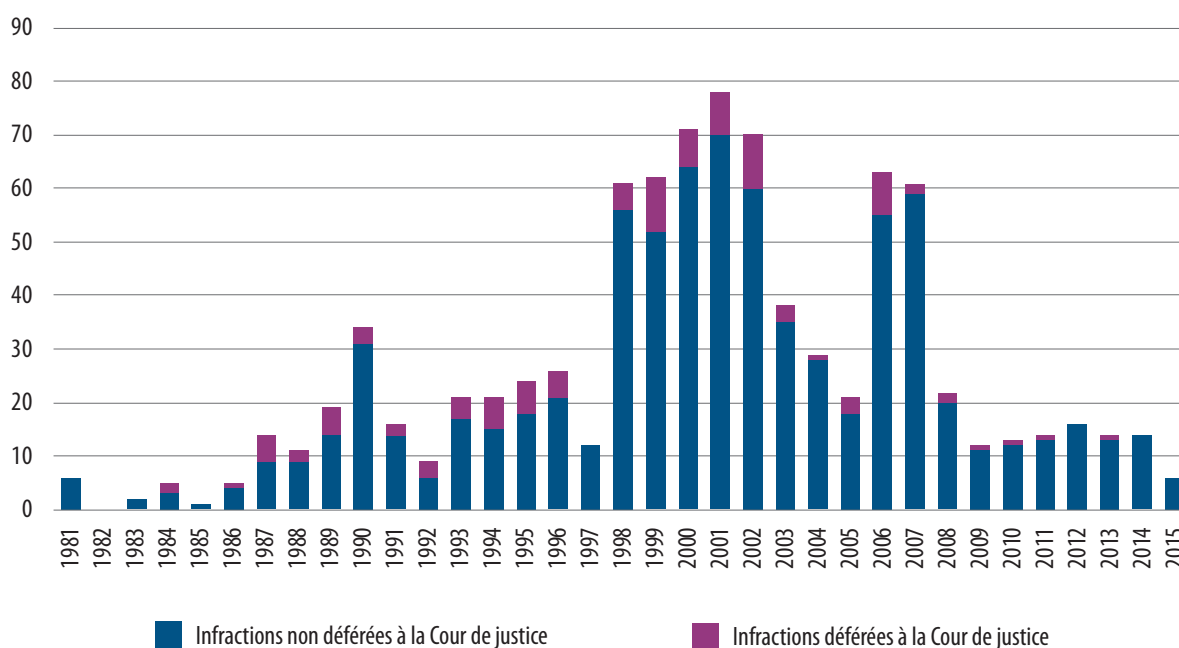
La Commission a autorité pour engager une procédure d’infraction contre un État membre si celui-ci n’applique pas les directives «Nature» (voir point 7). Plusieurs documents de la Commission⁴⁵ indiquent que, depuis 1981, ces directives constituent le principal sujet de plaintes dans le domaine de l’environnement, puisque c’est à elles que se rapportent près de 30 % des plaintes.

39

Un outil de procédure précontentieuse, le système «EU Pilot», a été établi en 2008. Il repose sur un dialogue bilatéral informel entre la Commission et les autorités des États membres, concernant des questions en rapport avec la bonne transposition ou la bonne application de la législation de l’Union. La Commission l’utilise lorsqu’elle a besoin d’obtenir des États membres des éclaircissements sur la situation de fait ou sur leur position juridique à l’égard de ces questions. Depuis 2008, 554 procédures «EU Pilot» en rapport avec les directives «Nature» ont été ouvertes; 78 (14 %) d’entre elles ont débouché sur des procédures d’infraction formelles. La mise en place du système «EU Pilot» a permis, depuis 2008, des gains d’efficacité et une diminution du nombre de procédures d’infraction, puisque seules les affaires qui n’ont pas pu être réglées grâce au dialogue avec l’État membre ont donné lieu au déclenchement d’une procédure d’infraction (voir **figure 3**).

45 Rapports annuels 2014 et 2015 sur le contrôle de l’application du droit de l’Union et autres informations communiquées par la Commission.

Figure 3 Infractions aux directives «Nature»: nombre annuel de dossiers ouverts et de dossiers déferés à la Cour de justice



Source: analyse de la Cour des comptes européenne, fondée sur des données fournies par la Commission européenne.

Les Fonds de l'UE n'ont pas bien été mobilisés pour financer la gestion du réseau Natura 2000

40

Le financement de Natura 2000 est intégré dans des Fonds de l'UE pour lesquels la protection de la nature constitue un objectif parmi tant d'autres. Les États membres élaborent des cadres d'action prioritaire afin de définir les besoins du réseau Natura 2000 et de faire en sorte que les moyens financiers nécessaires soient disponibles (voir points 13 à 15). Ces besoins doivent ensuite être répercutés dans les documents de programmation des différents instruments de financement de l'UE, présentés par les États membres pour les sept années que dure la période de programmation. Les besoins spécifiques des sites Natura 2000 doivent aussi être pris en considération au niveau des mesures et des projets financés.

Les cadres d'action prioritaire ne reflétaient pas le coût du réseau Natura 2000 de manière fiable

Il n'existait pas d'estimation fiable du montant des fonds de l'UE consacrés à Natura 2000 au cours de la période de programmation 2007-2013

41

Certes, des informations relatives à des mesures spécifiques étaient disponibles, mais des estimations consolidées fiables et comparables des montants nécessaires au financement de Natura 2000 au cours de la période de programmation 2007-2013 ont fait défaut: les rapports sur la mise en œuvre des différents programmes de l'UE n'ont pas permis à la Commission de connaître le montant des fonds de l'UE affectés à Natura 2000, et celui-ci ne ressortait pas davantage des cadres d'action prioritaire. Les données fournies par les États membres étaient très limitées. L'étude sous-jacente au «bilan de qualité» fait état de problèmes similaires (voir point 5).

42

Outre le programme LIFE, le Feader a également comporté des mesures spécifiques en faveur de Natura 2000 pendant la période 2007-2013 (les mesures 213, concernant les paiements Natura 2000, et 224, concernant les paiements Natura 2000 en zones forestières), en plus des autres mesures pouvant éventuellement financer le réseau Natura 2000. Cependant, les mesures 213 et 224 n'ont guère été utilisées. Dans les cinq États membres visités, seuls les Länder allemands de Schleswig-Holstein et de Bavière ainsi que la communauté autonome des Asturies (en Espagne) y avaient recouru.

43

Les fonds de l'UE sont également utilisés pour soutenir des mesures environnementales qui ne visent pas spécifiquement les sites Natura 2000. Ils constituent toutefois une importante source de financement pour le réseau. En raison d'insuffisances dans la manière dont les dépenses réellement effectuées sont comptabilisées, il s'est souvent avéré difficile de distinguer le soutien à Natura 2000 du financement d'autres actions en faveur de l'environnement.

44

Notre enquête a également confirmé que des informations cohérentes et fiables sur les dépenses publiques (y compris les dépenses de l'UE) effectuées au profit de Natura 2000 durant la période de programmation 2007-2013 faisaient défaut. Dans leurs réponses, tous les États membres sauf la Suède ont déclaré des dépenses publiques en faveur de Natura 2000. Des montants de dépenses de l'UE ont été communiqués pour chaque année: ils étaient compris entre 400 millions d'euros (pour 2007) et 2 milliards d'euros (pour 2013). Les États membres n'étaient pas tous en mesure de communiquer des données pour chacun des Fonds (voir **tableau 1**). Plus de 90 % des dépenses déclarées lors de l'enquête relevaient du FEDER, du Feader ou du programme LIFE.

L'évaluation des besoins de financement pour la période de programmation 2014-2020 a été inexacte et incomplète

45

En plus d'un bilan de l'utilisation des fonds de l'UE par les États membres au cours de la période de programmation 2007-2013, les cadres d'action prioritaire comprenaient des estimations des besoins de financement à venir, en particulier dans la perspective de la période de programmation 2014-2020. Nous avons constaté que la qualité de ces estimations variait fortement entre les cadres d'action prioritaire des différents États membres. Trois États membres n'ont pas soumis leurs cadres d'action prioritaire⁴⁶, et six⁴⁷ n'ont pas fourni d'estimations de leurs besoins de financement (que ce soit dans leur cadre d'action prioritaire ou dans leurs réponses à notre enquête). Les estimations présentées dans les cadres d'action prioritaire des États membres visités n'étaient ni complètes ni exactes (voir **encadré 9**). La Commission n'a procédé qu'à une évaluation sommaire des cadres d'action prioritaire et n'a pas assuré de suivi formel de ses évaluations avec les États membres visités (excepté l'Espagne).

46 La Croatie, la Lituanie et Malte n'ont pas présenté leurs cadres d'action prioritaire.

47 Le Danemark, la Croatie, Malte et le Royaume-Uni n'ont pas fourni d'estimations; l'Allemagne et Chypre ont fourni des estimations de coûts, mais celles-ci reposaient sur des données obsolètes.

Exemple d'une estimation incomplète des coûts au niveau national en Pologne

En Pologne, les estimations de coûts figurant dans le cadre d'action prioritaire reposaient sur les montants de fonds nationaux et de fonds de l'UE consacrés à la protection de la biodiversité au cours de la période de programmation 2007-2013. Elles portaient uniquement sur les sites pour lesquels des plans de gestion étaient disponibles. Or 44 % des sites seulement disposaient de plans de ce type au moment de l'audit. Étant donné que l'ensemble de sites concerné par les mesures de conservation cofinancées par les fonds de l'UE au cours de la période de programmation 2014-2020 peut être beaucoup plus vaste, les coûts annoncés dans le cadre d'action prioritaire ont été sous-estimés et le risque d'un déficit de financement existe.

Tableau 1

Informations fournies en réponse à notre enquête, concernant la période de programmation 2007-2013

État membre/ Fonds	Feader	FEDER	FEP ²	LIFE	FSE ³	Cohésion	7 ^e PC ⁴	Moyens nationaux	Autres
Belgique	X	X	X	X				X	
Bulgarie	X	X							
République tchèque	X	X		X				X	X
Danemark	X		X	X				X	
Allemagne	X	X	X	X					
Estonie	X	X	X	X	X	X		X	
Irlande	X	X							
Grèce		X		X		X		X	
Espagne	X	X	X	X	X	X		X	
France	X	X	X	X					
Croatie								X	X
Italie	X	X	X	X		X		X	X
Chypre				X				X	
Lettonie	X	X		X	X	X		X	X
Lituanie	X	X	X	X	X			X	X
Luxembourg	X			X				X	
Hongrie	X	X		X	X				
Malte	X	X		X		X		X	X
Pays-Bas	X	X		X			X	X	X
Autriche	X	X		X				X	
Pologne	X	X	X	X			X		X
Portugal	X	X		X			X	X	
Roumanie	X	X		X					
Slovénie	X	X							X
Slovaquie	X	X		X					X
Finlande		X		X			X		
Suède ¹	X								
Royaume-Uni	X			X					
Total	24	22	9	23	5	6	4	16	10

1 La Suède a indiqué que le Feader finance Natura 2000, mais n'a pas pu fournir de chiffres.

2 Le Fonds européen pour la pêche.

3 Le Fonds social européen.

4 Le 7^e programme-cadre pour la recherche et le développement technologique.

Note: une case vierge indique que l'État membre n'a pas fourni de chiffres pour le Fonds en cause.

Source: analyse de la Cour des comptes européenne.

46

Dans notre enquête, nous avons demandé aux États membres s'ils avaient constaté un écart entre leurs besoins estimatifs de financement pour Natura 2000 et le montant des fonds disponibles. Dans leurs réponses, 17 États membres⁴⁸ ont déclaré qu'il existait bien un déficit de financement à cet égard, même si trois d'entre eux⁴⁹ seulement ont indiqué le montant réel de ce déficit.

47

De même, au niveau local (site et autorité), les coûts de gestion du réseau Natura 2000 n'avaient souvent pas été estimés avec exactitude et n'englobaient pas toutes les activités (par exemple les coûts de mise en place des sites, de planification de la gestion, de gestion des habitats et d'investissement). La Pologne était le seul pays où des estimations détaillées des coûts de mise en œuvre des actions prévues dans les plans de gestion avaient été établies. Dans les quatre autres États membres visités, les documents de gestion de sites ne comportaient pas d'informations suffisamment précises ou pertinentes concernant les ressources nécessaires pour mettre en œuvre les mesures de conservation, et les sources possibles de financement n'étaient généralement pas clairement désignées. Ces faiblesses pourraient nuire à l'efficacité de la planification de la gestion et se solder par une programmation non satisfaisante des fonds disponibles.

Les documents de programmation 2014-2020 des différents Fonds de l'UE ne reflétaient pas pleinement les besoins de financement recensés dans les cadres d'action prioritaire

48

Les États membres ont été invités à soumettre leurs cadres d'action prioritaire en 2012 afin que ceux-ci soient disponibles suffisamment à l'avance par rapport à la présentation des programmes opérationnels et des PDR pour la période de programmation 2014-2020 (voir point 15). Les engagements de financement ont donc été définis lors de l'adoption des programmes de financement de l'UE correspondants.

49

Natura 2000 n'était que l'un des multiples objectifs de ces programmes. Les différents programmes n'ayant généralement pas comporté de fonds réservés à Natura 2000, la Commission n'est pas en mesure de déterminer aisément si l'allocation proposée par les États membres dans les documents de programmation pour la période 2014-2020 tient pleinement compte des coûts estimatifs de gestion du réseau communiqués dans les cadres d'action prioritaire. En outre, la description des mesures en faveur de l'environnement et de la biodiversité ne précise pas toujours pour quelle part elles s'appliquent aux zones Natura 2000 (voir point 43).

48 La Belgique (Flandre), la République tchèque, l'Estonie, l'Irlande, la Grèce, l'Italie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, l'Autriche, la Slovaquie, la Slovaquie, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni.

49 L'Italie, la Lettonie et la Finlande.

50

En ce qui concerne le FEDER, une nouvelle catégorie d'intervention spécifique de Natura 2000 (désignée par le code 086) a été introduite pour la période de programmation 2014-2020, et la catégorie d'intervention relative à la biodiversité (code 085), qui permet également de financer Natura 2000, est maintenue. Tous les États membres (sauf un) prévoient d'utiliser la catégorie 085; cinq⁵⁰ ne prévoient pas d'utiliser la catégorie 086. La règle de «concentration thématique» veut que 50 % (pour les régions les moins développées) à 80 % (pour les régions les plus développées) des ressources du FEDER soient consacrées à des actions en faveur de la recherche et de l'innovation, des PME⁵¹, de la compétitivité, d'une économie à faible émission de carbone et des technologies de l'information et des communications (TIC). La biodiversité n'a pas été incluse dans la liste des options politiques à privilégier au titre de la concentration thématique.

51

Dans les États membres où les programmes opérationnels et les PDR ont été établis au niveau régional⁵² alors que le cadre d'action prioritaire avait été élaboré au niveau national, il s'est avéré impossible d'évaluer si les objectifs et l'utilisation prévue des fonds étaient conformes au cadre d'action prioritaire. Les modalités de mise en œuvre variaient également d'une région à l'autre, ce qui a entraîné des difficultés pour obtenir une vue d'ensemble de la cohérence et de la compatibilité.

52

Plusieurs directions générales de la Commission⁵³ s'associent pour approuver les programmes opérationnels et les PDR. La DG Environnement vérifie que ces documents sont en phase avec les politiques, les priorités et les objectifs de l'UE en matière d'environnement (y compris Natura 2000) et fait part de ses commentaires aux autres directions générales ainsi qu'aux États membres.

53

La DG Environnement n'a pas adopté une approche méthodique lors de l'analyse des documents de programmation afférents aux programmes opérationnels et aux PDR, ce qui aurait facilité les discussions avec les autres DG de la Commission. Nous avons constaté que, de ce fait, l'analyse, par la Commission, de la compatibilité des projets de documents de programmation des États membres avec les cadres d'action prioritaire et les actions en faveur de Natura 2000 a fortement varié sur le plan de son étendue et de sa qualité.

54

Enfin, nous avons observé que les documents de programmation approuvés ne reflétaient pas nécessairement les besoins de Natura 2000 recensés dans les cadres d'action prioritaire et signalés par la DG Environnement lors de ses concertations avec les autres services de la Commission⁵⁴. En dernière analyse, l'utilité des cadres d'action prioritaire pour assurer la cohérence du financement de l'UE en faveur de Natura 2000 est nettement amoindrie du fait que les informations qui y figurent sont incomplètes ou inexactes et qu'elles n'ont pas été pleinement prises en considération dans les documents de programmation de la période de financement 2014-2020⁵⁵.

- 50 La Belgique, l'Estonie, la Hongrie, l'Autriche et le Royaume-Uni.
- 51 Petites et moyennes entreprises.
- 52 L'Allemagne, l'Espagne et la France.
- 53 La DG Agriculture et développement rural, la DG Politique régionale et urbaine, la DG Emploi, affaires sociales et inclusion, la DG Affaires maritimes et pêche et la DG Environnement.
- 54 La DG Environnement a entre autres signalé les problèmes suivants: pour la Pologne, les mesures recensées dans le cadre d'action prioritaire détaillé ne transparaissent pas toutes dans le PDR. En Roumanie, le PDR n'indiquait pas comment les besoins de Natura 2000 seraient satisfaits. En France, les PDR ne comportaient pas d'informations sur le financement de Natura 2000.
- 55 Les constatations figurant dans le rapport *Integration of Natura 2000 and biodiversity into EU funding (EARDF, ERDF, CF, EMFF, ESF)* [Intégration de Natura 2000 et de la biodiversité dans les fonds de l'UE (Feader, FEDER, Fonds de cohésion, FEAMP, FSE)] établi pour la Commission en 2016 viennent corroborer cette conclusion. À la page 52, celui-ci indique que l'intégration des priorités, des objectifs spécifiques et des mesures en rapport avec Natura 2000 a été réalisée à des degrés divers dans les programmes nationaux analysés et qu'en règle générale, les mesures prévues ne répondent pas à tous les besoins recensés dans les cadres d'action prioritaire pour tous les habitats et espèces dont l'état nécessite des mesures de protection ou de reconstitution.

Les mécanismes de financement proposés par l'Union n'étaient pas suffisamment adaptés aux objectifs des sites Natura 2000

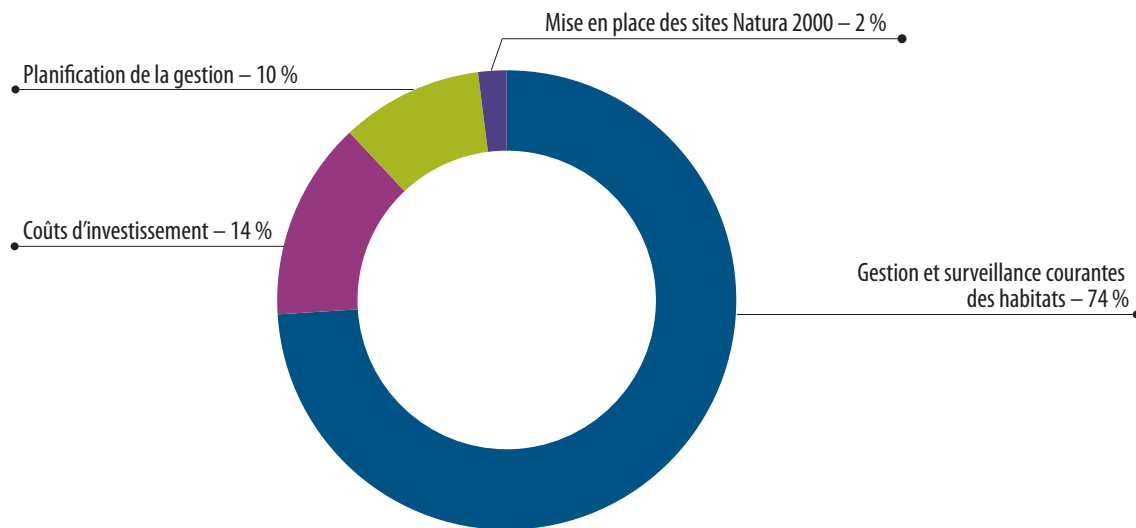
55

Natura 2000 n'étant pas pleinement intégré dans les mécanismes de financement de l'UE, les fonds disponibles risquent de ne pas être assez bien adaptés aux besoins des sites. Nous avons cherché à déterminer si les mécanismes de financement les plus couramment utilisés en faveur du réseau étaient suffisamment adaptés et coordonnés pour permettre de remplir les objectifs de conservation.

56

Les résultats de l'enquête ont montré que, pour plus de 90 %, les fonds de l'UE alloués à Natura 2000 provenaient du Feader, du FEDER et du programme LIFE (voir point 44). Les États membres ont également indiqué que la principale activité de gestion financée grâce à ces fonds consistait dans la gestion des habitats et la surveillance des sites (voir **figure 4**).

Figure 4 Aperçu des dépenses de l'UE et des États membres consacrées aux activités de gestion des sites, selon les résultats de l'enquête



Source: analyse de la Cour des comptes européenne.

57

En ce qui concerne le financement des activités de gestion des habitats sur les sites Natura 2000, la principale mesure du Feader a été celle pour les paiements agroenvironnementaux (mesure 214), qui a représenté plus de 50 % du montant des dépenses de ce Fonds. Les mesures spécifiques relatives aux paiements Natura 2000 (mesures 213 et 224) n'ont représenté que 7 % du financement déclaré au titre du Feader.

58

Les spécificités des sites et leurs objectifs de conservation n'ont pas toujours été pris en considération dans la conception des mécanismes de financement du développement rural, qui, pour la plupart, couvraient seulement certains des habitats et espèces visés (voir **encadré 10**). La Cour a déjà soulevé la question de l'absence d'une parfaite cohérence entre les mécanismes de financement du développement rural et les questions d'environnement dans plusieurs de ses rapports spéciaux relatifs à la politique de l'eau⁵⁶.

56 Rapport spécial n° 4/2014, «L'intégration dans la PAC des objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau: une réussite partielle, point 83; rapport spécial n° 23/2015, La qualité des eaux dans le bassin du Danube: la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau a progressé, mais des efforts restent à faire», points 187 et 188; rapport spécial n° 3/2016, «Lutte contre l'eutrophisation en mer Baltique: des actions supplémentaires et plus efficaces sont nécessaires», point 124 (<http://eca.europa.eu>).

Encadré 10

Exemples de spécificités des sites Natura 2000 non prises en considération dans le mécanisme de financement par le Feader

Les conditions afférentes aux paiements agroenvironnementaux sur un site en Pologne ne couvraient pas l'ensemble des espèces et des spécificités du site. Une réserve naturelle située dans la région biogéographique alpine a été intégrée dans le réseau Natura 2000 parce qu'elle abritait de nombreuses espèces d'oiseaux telles que le tétras-lyre (*Tetrao tetrix*) et le râle des genêts (*Crex crex*). Les conditions spécifiques relatives à la mesure agroenvironnementale étaient exclusivement centrées sur le râle des genêts. Les exigences liées à la protection de ce dernier (pour ce qui est, par exemple, des périodes de fauche) sont incompatibles avec celles concernant le tétras-lyre, mais les conditions relatives aux paiements agroenvironnementaux ne tenaient pas compte de cette incompatibilité.

Sur le même site, les parcelles privées consacrées aux terres agricoles étaient généralement très petites, longues et étroites; la largeur des surfaces agricoles ne dépassait souvent pas quelques mètres. Le site comprenait quelque 38 000 parcelles de ce type; leur superficie moyenne était de 0,22 hectare. Les agriculteurs concernés pouvaient bénéficier de paiements agroenvironnementaux si la superficie totale de leurs exploitations agricoles atteignait au moins 1 hectare. Cependant, la surface de la plupart des exploitations de la région étant inférieure à 1 hectare, la majorité des parcelles du site n'étaient pas éligibles au soutien agroenvironnemental.

En Roumanie, des mesures agroenvironnementales visaient certaines espèces présentes sur l'un des sites visités, comme la pie-grièche à poitrine rose (*Lanius minor*) et le faucon kobez (*Falco vespertinus*). Les conditions afférentes à ces mesures ne tenaient pas compte des mesures de conservation applicables définies dans le plan de gestion (par exemple la restriction de l'extension des cultures agricoles et du pâturage durant certaines périodes). L'efficacité des mesures en cause a en outre pâti du fait que ces exigences agroenvironnementales ne concernaient que 11,2 % de la surface agricole du site.

59

Nous avons constaté que, dans certains cas, la compensation versée au titre du Feader ou du FEP ne permettait pas de couvrir totalement les pertes financières liées au respect des exigences de Natura 2000. Cela n'a pas favorisé la participation aux programmes. Par exemple, les aquaculteurs en Pologne pouvaient bénéficier de paiements du FEP si leurs étangs étaient situés dans des zones Natura 2000. Les pertes financières occasionnées par la protection des oiseaux sur les étangs étaient supérieures au montant de la compensation reçue⁵⁷. En Roumanie, une compensation similaire a été versée pendant deux années seulement.

60

Nous avons également relevé de bons exemples dans lesquels les fonds étaient affectés à des actions de conservation (voir **encadré 11**).

61

Dans l'ensemble, nous avons constaté que les projets LIFE étaient ceux qui donnaient le plus d'incitations aux pratiques favorables à la biodiversité; toutefois, le financement étant lié à la durée du projet, leur pérennité dépend souvent de la disponibilité d'une source de financement plus durable⁵⁸. Le FEDER et le programme LIFE sont globalement conçus pour être complémentaires; cependant, nous avons également détecté des problèmes de coordination entre les actions relevant de ces deux instruments, qui peuvent tous les deux couvrir le même type d'actions en rapport avec l'établissement de plans de gestion ou de certaines mesures de conservation. Par exemple, sur l'un des sites Natura 2000 que nous avons visités, un projet LIFE a servi à financer une étude sur la conservation de l'ours brun (*Ursus arctos*) en Roumanie alors qu'auparavant, des études similaires avaient été financées au titre d'autres projets relevant du programme LIFE ou du FEDER.

57 Andrzej Martyniak, Piotr Hliwa, Urszula Szymańska, Katarzyna Stańczak, Piotr Gomułka, Jarosław Król, *Próba oszacowania presji kormorana czarnego *Phalacrocorax carbo* (L. 1758) na ichtiofaunę wód na terenie Stowarzyszenia Lokalna Grupa Rybacka «Opolszczyzna» oraz Stowarzyszenia Lokalna Grupa Rybacka «Żabi Kraj»* (ISBN 978-83-939958-0-6) [Une tentative d'estimation de la pression exercée par le grand cormoran (*Phalacrocorax carbo*, L., 1758) sur l'ichtyofaune des eaux exploitées par les associations locales de pêcheurs Opolszczyzna et Żabi Kraj] (http://www.lgropolszczyzna.pl/pobierz1/00-broszura-Raport_Kormoran-web.pdf).

58 Rapport spécial n° 11/2009, «Durabilité des projets LIFE-Nature et gestion de ceux-ci par la Commission» (<http://eca.europa.eu>).

Exemples de projets du FEDER et de projets LIFE ciblant des actions de conservation

En Roumanie et en Pologne, les programmes opérationnels sectoriels du FEDER⁵⁹ relatifs à l'environnement visaient spécialement la gestion du réseau Natura 2000 via le financement de l'élaboration de plans de gestion des sites.

Les projets LIFE ont également été utilisés tout particulièrement en Espagne, où ils ont permis de financer la protection d'une espèce rare, le grand tétras (*Tetrao urogallus*), ainsi qu'un programme de recherche visant au recensement de sites marins susceptibles d'être classés Natura 2000.

59 2007PL161PO002; 2007RO161PO004.

62

Les mesures axées sur les résultats, qui sont susceptibles d'être plus efficaces, nécessitent toutefois des préparatifs intenses, en particulier la capitalisation de connaissances en matière d'écologie, le renforcement des capacités administratives⁶⁰ et la définition d'indicateurs de suivi appropriés pour permettre leur contrôle à un coût raisonnable. S'il est vrai que neuf États membres⁶¹, dont l'Allemagne, ont consacré des fonds de l'Union à des mécanismes de ce genre, les Länder allemands dans lesquels nous nous sommes rendus ont financé des mesures de ce type sur leurs propres deniers (voir **encadré 12**).

60 *Biodiversity protection through results based remuneration of ecological achievement* (La protection de la biodiversité par la rémunération «aux résultats» des réalisations en matière d'écologie), *Institute for European Environmental Policy*, décembre 2014, Commission européenne.

61 L'Allemagne, l'Irlande, l'Espagne, la France, les Pays-Bas, l'Autriche, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni.

Encadré 12

Un programme orienté sur les résultats en Allemagne

Au Schleswig-Holstein, le *Wiesenbrüterprogramm* (programme de protection des oiseaux des prairies), qui subordonnait le paiement d'une compensation à l'apparition d'oiseaux sur la parcelle concernée et à l'adoption de mesures de protection, n'a été financé que par des fonds nationaux et régionaux. Aucun financement de l'UE n'a été consacré à ce type de mesure parce que les autorités régionales estimaient que son contrôle ne pouvait pas être assuré à un coût raisonnable.

Les systèmes de suivi et de surveillance ainsi que d'établissement de rapports n'étaient pas propres à fournir des informations complètes sur l'efficacité du réseau Natura 2000

63

Les systèmes de suivi et de surveillance ainsi que d'établissement de rapports visent à tenir la Commission et les États membres au courant de l'état d'avancement du réseau Natura 2000 et à fournir une base pour la prise de mesures de gestion appropriées. Plusieurs activités de suivi, de surveillance et d'établissement de rapports sont utiles dans le cadre de la mise en œuvre de Natura 2000. En ce qui concerne les fonds de l'UE, le suivi au niveau du programme devrait fournir des informations sur la mise en œuvre et les axes prioritaires de celui-ci: les indicateurs de performance devraient apporter des données fiables et à jour sur la question de savoir si les mesures de soutien du réseau Natura 2000 produisent les réalisations, les résultats et l'impact escomptés. Au niveau du site, un suivi des mesures de conservation devrait être effectué afin d'évaluer leur efficacité et leurs résultats. Ces informations sur la performance pourraient également susciter une mise à jour du formulaire standard des données (voir point 8), qui décrit les principales caractéristiques du site et comporte notamment des données concernant les habitats et les espèces protégés sur celui-ci. Enfin, les États membres devraient surveiller l'état de conservation des habitats et des espèces protégés et établir, à ce sujet, des rapports qui seront ensuite compilés dans le rapport sur l'état de la nature décrivant l'état de conservation et les tendances au niveau de l'UE.

Aucun système d'indicateurs de performance spécifique du réseau Natura 2000 n'avait été défini

64

Les indicateurs⁶² afférents aux différents Fonds de l'UE sont définis dans les règlements et documents de programmation, afin de permettre de mesurer la réalisation de leurs objectifs. Compte tenu de la grande diversité des sources de financement de l'UE pouvant être employées pour soutenir Natura 2000 (Feader, FEDER, FEP, FSE, Fonds de cohésion et programme LIFE), il s'est avéré ardu de vérifier comment a été utilisée la partie de ces fonds mobilisée spécifiquement au profit du réseau au cours de la période de programmation 2007-2013. Les différents Fonds n'étaient pas dotés d'indicateurs communs spécifiques de Natura 2000 qui auraient fourni un aperçu consolidé de l'incidence du soutien de l'UE, mais ils étaient assortis d'indicateurs relatifs à la biodiversité présentant un certain intérêt dans le cas de Natura 2000 (voir **encadré 13**).

62 Les indicateurs de performance servent généralement à évaluer les intrants, les réalisations, les résultats ou l'impact d'une politique. Les indicateurs relatifs aux intrants ont trait au budget ou aux autres ressources affectées à une mesure politique. Les indicateurs de réalisation rendent compte des activités réalisées au titre d'une mesure. Les indicateurs de résultat décrivent l'effet direct de la mesure par rapport à l'objectif spécifique de la politique. Les indicateurs d'impact portent sur les effets escomptés de la mesure, appréciés sous l'angle de l'impact sur l'environnement général, au delà de l'effet direct de la mesure.

Encadré 13

Exemple d'indicateur relatif à la biodiversité non spécifique de Natura 2000

Un des indicateurs de résultat du Feader concernant les paiements Natura 2000 et les paiements agroenvironnementaux était la surface ayant fait l'objet d'actions réussies de gestion des terres utiles en ce qui concerne la biodiversité, la qualité de l'eau, l'atténuation des changements climatiques, la qualité des sols, ainsi que la prévention de la marginalisation et de l'abandon des sols. Il mesurait une surface totale de terres et de forêts (en hectares). Il ne fournissait pas d'informations spécifiques sur les résultats de la mesure dans les sites Natura 2000 seulement.

65

Tous les programmes de développement rural comportaient des indicateurs Natura 2000 qui portaient essentiellement sur les intrants et les réalisations, plutôt que sur les résultats. Certes, ces indicateurs apportaient des informations utiles, mais ils ne montraient pas si les actions financées par l'UE contribuaient réellement à favoriser la biodiversité dans les zones Natura 2000 (voir **encadré 14**).

Encadré 14

Exemples d'indicateurs non centrés sur les résultats en Pologne

Le programme de développement rural relevant du Feader pour la période 2007-2013 soutenait Natura 2000 par l'intermédiaire de la mesure agroenvironnementale de protection des espèces d'oiseaux et des habitats naturels menacés sur les sites Natura 2000. Des indicateurs de réalisation ont été définis pour cette mesure; ils calculaient la superficie ainsi que le nombre d'exploitations bénéficiant de financements de l'UE et étaient assortis de valeurs cibles se chiffrant à 378 000 hectares de prairies permanentes et à 153 000 exploitations. Il s'est toutefois avéré impossible d'évaluer la contribution de la mesure à la biodiversité, car aucun indicateur de résultat n'était fourni.

66

Le **tableau 2** présente les indicateurs généraux de la période de programmation 2014-2020 qui sont utilisés pour mesurer la contribution des Fonds de l'UE à Natura 2000 et à la biodiversité. Comme cela a été le cas durant la période précédente, ces indicateurs sont axés sur la biodiversité, mais ils ne déterminent pas l'ampleur de la contribution à la biodiversité spécifiquement pour les sites Natura 2000, et ils mesurent les intrants et les réalisations (nombre de projets et superficie) plutôt que les résultats.

Tableau 2

Système d'indicateurs communs aux différents Fonds de l'UE pour la période de programmation 2014-2020

Thématique	Domaine politique	Nom du Fonds	Description de l'indicateur	Valeur cible
Zones protégées	Pêche	FEAMP ¹	Extension de la couverture des zones Natura 2000 ou d'autres zones ou des autres mesures de protection spatiales – Pêche	342 765 km ²
Biodiversité	Pêche	FEAMP	Protection et rétablissement de la biodiversité et des écosystèmes marins	3 090 projets
Environnement	Conservation des habitats	FEDER, Fonds de cohésion	Nature et biodiversité: superficie des habitats bénéficiant d'un soutien pour atteindre un meilleur état de conservation	6 373 673 ha
Biodiversité	Programmes de développement rural	Feader	Surface forestière sous contrats de gestion contribuant à la biodiversité	4 063 177 ha
			Surface de terres agricoles sous contrats de gestion soutenant la biodiversité et/ou la préservation des paysages	30 601 853 ha
			Pourcentage des terres agricoles sous contrats de gestion soutenant la biodiversité et/ou la préservation des paysages	17 %
			Pourcentage de forêts sous contrats de gestion soutenant la biodiversité	3 %

1 Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, qui remplace le FEP pour la période de programmation 2014-2020.

Source: Commission européenne.

67

En ce qui concerne le programme LIFE, nous avons relevé, lors d'un précédent audit⁶³, que la Commission n'avait pas élaboré d'indicateurs appropriés pour mesurer les résultats des projets LIFE au cours de la période de programmation 2007-2013. Elle a récemment mis en place un nouvel ensemble d'indicateurs complets et obligatoires pour tous les projets relevant du programme LIFE de 2014-2020. Pour les projets relevant de la période de programmation 2007-2013 qui sont toujours en cours, elle recommande fortement de publier ces indicateurs une fois les projets terminés. La base de données d'indicateurs constituera une source d'informations essentielle pour l'évaluation à mi-parcours du programme LIFE.

68

En conclusion, un système consolidé pour assurer le suivi des réalisations et résultats liés à Natura 2000 dans le cadre des instruments de financement en gestion partagée au cours de la période de programmation 2007-2013 a fait défaut. En matière d'indicateurs, aucune approche commune aux différents programmes et Fonds n'a été adoptée au niveau des États membres ni à celui de l'UE. Pour la période de programmation 2014-2020 – hormis dans le cas du FEAMP, pour lequel deux indicateurs spécifiques de Natura 2000 ont été définis –, les éventuels indicateurs en rapport avec Natura 2000 seront «noyés» dans les indicateurs relatifs à la biodiversité. De ce fait, assurer le suivi des réalisations et des résultats spécifiquement attribuables au réseau Natura 2000 dans l'ensemble des Fonds comportera des difficultés.

Les plans de suivi de Natura 2000 n'ont pas été mis en œuvre de manière satisfaisante

69

L'article 11 de la directive «Habitats» dispose que les États membres doivent assurer la surveillance de l'état de conservation des espèces et habitats naturels, en tenant particulièrement compte des types d'habitats naturels prioritaires. Au niveau des sites, les plans de surveillance doivent indiquer comment contrôler et mesurer la performance des mesures de conservation définies dans les plans de gestion.

70

Au niveau national, seuls trois⁶⁴ des cinq États membres visités disposaient de plans détaillés pour assurer la surveillance de l'état de conservation de certains habitats naturels et espèces. Or, en France, la mise en œuvre de ces plans était restée incomplète ou avait été différée en raison de son coût élevé. En Roumanie, la seule mesure de surveillance spécifique dont notre audit ait permis d'établir l'existence concernait la population d'ours. Dans leurs réponses à notre enquête, 12⁶⁵ États membres ont déclaré qu'ils menaient régulièrement des activités de surveillance en sus des activités requises pour établir, tous les six ans, le rapport visé par la directive «Habitats» (voir points 73 à 78).

63 Voir rapport spécial n° 11/2009, p. 39.

64 L'Espagne, la France et la Roumanie.

65 La Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, le Danemark, l'Estonie, l'Irlande, la Lettonie, Malte, l'Autriche, le Portugal, la Slovaquie et la Slovaquie.

71

Au niveau des sites, nous avons constaté que des indicateurs, des valeurs cibles et des échéances appropriés faisaient défaut dans les plans de gestion. Cette absence est source de difficultés pour assurer efficacement le suivi de la mise en œuvre des mesures de conservation et s'avère donc préjudiciable à la réalisation des objectifs de conservation. Les plans de gestion présentés par quatre⁶⁶ États membres visités comportaient des activités de surveillance, mais celles-ci n'étaient souvent ni suffisamment détaillées (par exemple, les plans ne précisait pas comment l'impact des mesures envisagées sur les espèces et les habitats visés serait mesuré) ni assorties de délais et d'échéances (par exemple, la fréquence des activités de surveillance n'était pas indiquée). Certaines activités de surveillance ont été réalisées sur 14 des 24 sites visités (voir le **tableau 3** de l'**annexe**). Les activités de contrôle de même que les mesures coercitives ont été limitées; or ce sont elles qui doivent permettre de détecter et de prévenir activement la détérioration des sites. Nous avons relevé aussi bien des exemples de bonnes pratiques que de procédures présentant des faiblesses (voir **encadré 15**).

72

Au niveau des sites, la surveillance permet de recueillir des informations pour actualiser les connaissances relatives aux espèces et aux habitats présents sur chaque site. Les informations obtenues peuvent également susciter une mise à jour des formulaires standards des données⁶⁷. Ces formulaires, créés pour chaque site par les États membres, sont un instrument essentiel, car ils fournissent des données récapitulatives sur le site ainsi que sur les habitats et espèces protégés qu'il héberge. Nous avons constaté que les cinq États membres visités⁶⁸ n'avaient pas régulièrement actualisé leurs formulaires standards des données (voir le **tableau 3** de l'**annexe**) et que la Commission n'avait pas assuré de contrôles ou de suivi à cet égard.

- 66 L'Espagne, la France, la Pologne et la Roumanie. Dans les deux Länder allemands, des activités de surveillance ont été assurées sur les sites sans être décrites dans leurs plans de gestion.
- 67 Le format utilisé à des fins de documentation sur le réseau Natura 2000 est défini dans la décision d'exécution 2011/484/UE de la Commission du 11 juillet 2011 concernant un formulaire d'information pour les sites Natura 2000 (JO L 198 du 30.7.2011, p. 39). Les formulaires standards des données visaient initialement à l'établissement d'une liste ainsi que d'une carte des sites et au contrôle des informations communiquées par les États membres pour les besoins du processus de désignation des sites.
- 68 La Roumanie a mis à jour ses formulaires standards des données à la suite de notre audit. Le **tableau 3** de l'**annexe** tient compte de cette actualisation.

Encadré 15

Exemples dans le domaine de la surveillance de sites

Pour l'un des sites contrôlés en France, un rapport annuel indiquant l'état d'avancement de chacune des mesures de conservation prévues était produit. Un code couleur (vert, orange et rouge) était utilisé pour signaler si chaque mesure avait été mise en œuvre comme prévu.

Sur un autre site visité, également en France, aucune évaluation de la mise en œuvre des mesures de conservation n'avait encore été effectuée, alors que l'approbation du plan de gestion remontait à plus de 10 ans. Cette absence d'évaluation de suivi est susceptible de nuire considérablement à la protection et à la conservation des espèces et des habitats sur le site.

En Allemagne, un exploitant aéroportuaire a procédé à une étude de surveillance des oiseaux en dehors de l'aéroport, en vue de la construction éventuelle d'une piste supplémentaire. L'étude a révélé que la population de vanneaux huppés nicheurs, qui s'élevait initialement à 500 individus, était tombée à 200 individus sur le site, ce qui correspond à une détérioration. Jusqu'à la réalisation de cette étude, l'autorité de gestion du site n'avait pas remarqué le déclin de la population.

Des données incomplètes et incohérentes ont nui à l'efficacité de la surveillance des habitats et des espèces

73

Tous les six ans, les États membres sont tenus de faire rapport à la Commission sur l'état de conservation des espèces et des habitats protégés en vertu des directives «Nature» présents sur leur territoire. La Commission, aidée par l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), compile alors toutes les données afin de déterminer la qualité de l'état de la nature dans l'ensemble de l'Union européenne. Elle publie les résultats dans un rapport intitulé «L'état de la nature dans l'UE»⁶⁹ (voir point 8).

74

Lors de l'établissement du rapport sur l'état de la nature, l'AEE et la Commission, en coopération avec des experts représentant les États membres et les parties prenantes, élaborent des orientations en vue d'indiquer à tous les intéressés quelles sont les informations à communiquer et comment les présenter. Ces orientations sont constamment améliorées d'un cycle d'établissement de rapports au suivant. Pour le dernier exercice d'établissement de rapports, les États membres ont fourni des données à l'AEE en 2013. L'AEE a vérifié ces informations et a invité les États membres à effectuer les corrections nécessaires, le cas échéant. À partir de ces informations, elle a établi un ensemble de données au niveau de l'UE qui est utilisé pour produire les statistiques initiales, ventilées par État membre, et qui sert de base pour les évaluations biogéographiques de l'UE.

75

L'AEE dispose d'un système de contrôle de la plausibilité et de la cohérence des données communiquées par les États membres. Cependant, la compilation des données relève de la responsabilité des États membres, et l'AEE n'avait aucune fonction de contrôle de la compilation et du traitement des données par les États membres avant la communication des informations. Par conséquent, elle n'est pas en mesure de détecter toutes les faiblesses et n'a pas une assurance totale concernant la qualité des données.

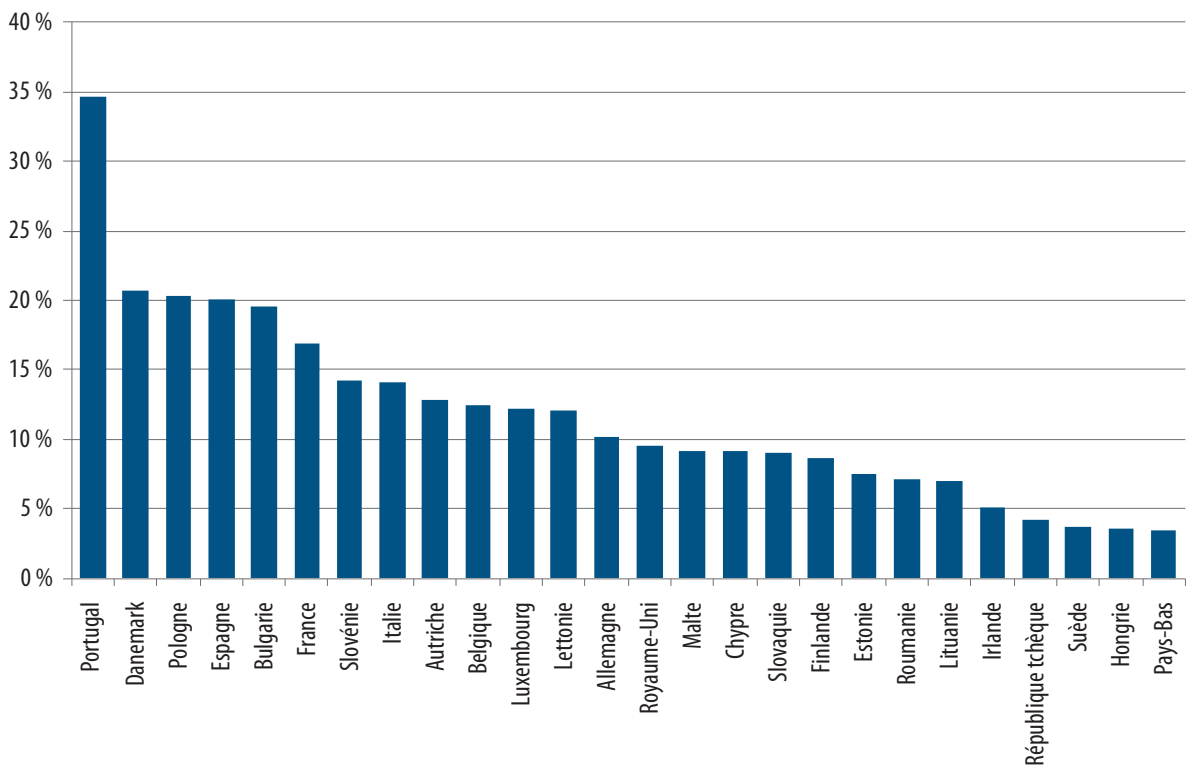
76

La Commission et l'AEE avaient déjà relevé auparavant que le caractère incomplet des données constituait un problème majeur. Les données, sans être exhaustives, sont toutefois plus complètes qu'au moment du précédent rapport, en 2009. Le nombre d'évaluations de type «inconnu» a diminué de 50 % environ, mais les États membres peuvent encore faire des progrès. L'AEE a estimé que les lacunes dans les données fournies par les États membres font obstacle à son évaluation de leur application des directives. Concernant la directive «Habitats», le pourcentage d'informations requises déclarées «inconnues» ou non communiquées a dépassé 10 % pour 14 États membres (voir **figure 5**).

69 COM(2015) 219 final, p. 17.

Figure 5

Pourcentage d'informations demandées aux États membres pour l'établissement de rapports au titre de la directive «Habitats» déclarées «inconnues» ou non communiquées



Note: la Grèce n'a pas fourni d'informations.

Source: rapports établis par le centre thématique européen au titre de l'article 17 de la directive «Habitats» (période 2007-2012) (http://bd.eionet.europa.eu/activities/Reporting/Article_17/Reports_2013/Member_State_Deliveries).

77

Concernant la directive «Oiseaux», plus de 10 % des informations requises ont été déclarées «inconnues» par 11 États membres (voir **figure 6**).

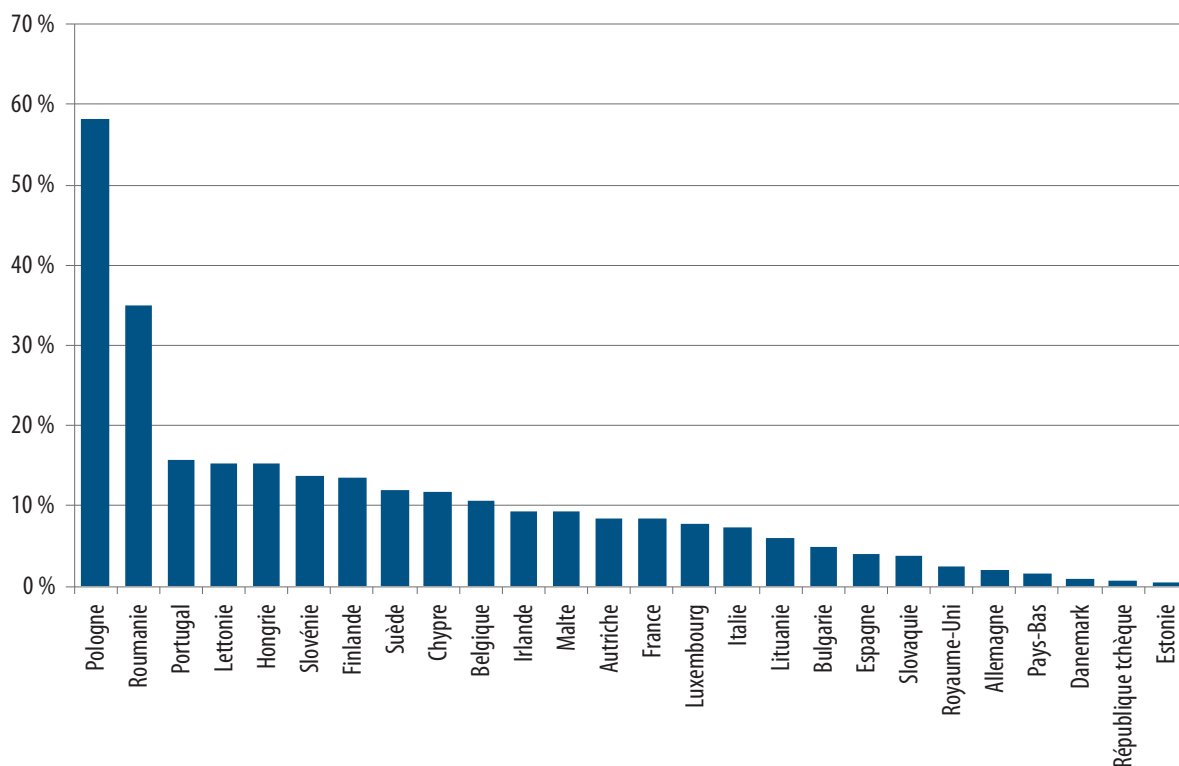
78

La méthode de collecte des données est du ressort de chacun des États membres. Ceux-ci ont adopté des approches différentes concernant l'évaluation de l'état de conservation⁷⁰ et l'établissement de rapports relatifs aux tendances⁷¹ sur la base des méthodes communes de l'UE: certains ont développé leurs propres méthodes de collecte des données, d'autres s'en sont remis à l'avis d'experts. La Commission a constitué un groupe d'experts ainsi que des groupes de travail ad hoc chargés de l'harmonisation des pratiques afin d'aboutir à une plus grande uniformité, à des évaluations comparables, à des notions plus claires et à des orientations concrètes pour aider les États membres. L'harmonisation reste à assurer en vue de l'établissement des prochains rapports périodiques, en 2019.

70 Favorable, défavorable – insuffisant, défavorable – médiocre ou inconnu.

71 En progression, stable, en dégradation ou inconnu.

Figure 6 Pourcentage d'informations demandées aux États membres pour l'établissement de rapports au titre de la directive «Oiseaux» déclarées «inconnues»



Note: la Grèce n'a pas fourni d'informations.

Source: rapports établis par le centre thématique européen au titre de l'article 12 de la directive «Oiseaux» (période 2008-2012) (http://bd.eionet.europa.eu/activities/Reporting/Article_12/Reports_2013/Member_State_Deliveries).

79

L'appauvrissement de la biodiversité est reconnu comme un défi majeur pour l'Union européenne. La Commission a adopté la stratégie de l'UE en matière de biodiversité à l'horizon 2020 après l'échec des efforts pour atteindre les objectifs en matière de biodiversité à l'horizon 2010. Cette stratégie définit six objectifs opérationnels. Le premier est centré sur le réseau Natura 2000 et sur la pleine application des directives «Oiseaux» et «Habitats», qui constituent la pierre angulaire de la stratégie de l'UE en matière de biodiversité.

80

Nous avons cherché à déterminer si Natura 2000 avait été mis en œuvre de manière appropriée. Pour ce faire, nous avons examiné s'il avait fait l'objet d'une gestion, d'un financement et d'un suivi appropriés.

81

Tout en reconnaissant que le réseau Natura 2000 joue un rôle majeur dans la protection de la biodiversité, nous avons conclu que son potentiel n'avait pas été pleinement exploité. Les États membres ont d'importants progrès à faire, et la Commission a des efforts à accomplir, pour mieux contribuer à la réalisation des objectifs ambitieux de la stratégie de l'UE en matière de biodiversité à l'horizon 2020.

82

Les États membres n'ont pas suffisamment bien géré le réseau Natura 2000. La coordination entre les autorités compétentes, la participation des parties prenantes et la coopération transfrontalière n'ont pas été assez développées (points 20 à 22). Trop souvent, les mesures de conservation nécessaires n'ont pas été adoptées dans les délais fixés par les directives, ou n'ont pas été définies et planifiées de façon appropriée (points 23 à 27). Dans les États membres visités, l'évaluation des projets ayant une incidence sur les sites Natura 2000 n'a pas été effectuée de manière satisfaisante (points 28 à 34): la qualité des évaluations a parfois été insuffisante, les effets cumulatifs n'ont pas été dûment pris en considération et les autorités compétentes des États membres n'ont pas vérifié si les mesures d'atténuation étaient mises en œuvre. La Commission a activement supervisé la mise en œuvre de Natura 2000, bien que la diffusion de ses orientations auprès des États membres n'ait pas été optimale (points 35 et 36). Elle a mis en place des procédures pour traiter les nombreuses plaintes. Dans la plupart des cas, une solution a été trouvée dans le cadre d'un dialogue structuré avec les États membres, mais la Commission a également diligenté des procédures d'infraction lorsque cela s'est avéré nécessaire (points 37 à 39).

Conclusions et recommandations

Recommandation n° 1 – Appliquer pleinement les directives «Nature»

En ce qui concerne les systèmes mis en place pour gérer le réseau, les États membres devraient, d'ici à 2019:

- a) veiller à ce que la coordination entre toutes les autorités qui participent à la gestion de sites Natura 2000 soit appropriée. En particulier, les autorités responsables de l'agriculture et des questions d'environnement devraient travailler en étroite collaboration. Les services chargés de gérer le réseau devraient pouvoir accéder facilement aux informations utiles.

En ce qui concerne la protection des sites, les États membres devraient, d'ici à 2020:

- b) terminer la mise en place des mesures de conservation nécessaires sur les sites désignés depuis plus de six ans, et faire en sorte que les évaluations appropriées tiennent compte des effets cumulatifs et soient de qualité suffisante.

En ce qui concerne les orientations qu'elle fournit, la Commission devrait, d'ici à 2019:

- c) intensifier ses efforts pour favoriser la diffusion et l'application des orientations présentées dans ses documents ainsi que celles des résultats des séminaires biogéographiques, et encourager l'échange de bonnes pratiques en matière de coopération transfrontalière. Dans ce contexte, elle devrait examiner comment renverser la barrière de la langue.

83

Les Fonds de l'UE n'ont pas bien été mobilisés pour financer la gestion du réseau Natura 2000. En ce qui concerne le financement de la mise en œuvre du réseau Natura 2000, l'approche de l'UE a consisté à employer des fonds européens existants. L'utilisation de ces fonds pour le réseau relève de la compétence des États membres. Des informations fiables sur les fonds de l'UE consacrés à Natura 2000 au cours de la période de programmation 2007-2013 ont fait défaut (points 41 à 44). Des faiblesses ont affecté l'élaboration des cadres d'action prioritaire par les États membres, et l'évaluation des besoins de financement pour la période de programmation 2014-2020 a été inexacte et incomplète (points 45 et 46). Au niveau des sites, les plans de gestion ne comportaient généralement pas d'estimation exacte et complète des coûts liés à la mise en œuvre des mesures de conservation (point 47). Les documents de programmation 2014-2020 des différents Fonds de l'UE ne reflétaient pas pleinement les besoins de financement (points 48 à 54), et la Commission n'a pas entrepris de remédier à ces faiblesses de façon méthodique. Les mécanismes de financement proposés par l'UE, en particulier ceux qui relevaient de la PAC et de la politique régionale/de la politique de cohésion, n'étaient pas suffisamment adaptés aux objectifs des sites Natura 2000 (points 55 à 62).

Recommandation n° 2 – Financer et comptabiliser le coût de Natura 2000

En ce qui concerne le financement de Natura 2000, les États membres devraient, en vue de la prochaine période de programmation (qui débutera en 2021):

- a) procéder à des estimations exactes et complètes des dépenses réellement effectuées et des besoins de financement à venir au niveau des sites (en intégrant les estimations du coût des mesures de conservation dans les plans de gestion) et du réseau;
- b) actualiser les cadres d'action prioritaire sur la base de ces estimations et des mesures de conservation établies pour l'ensemble des sites [voir recommandation n° 1, lettre b)];
- c) assurer la cohérence entre les priorités et les objectifs définis dans les cadres d'action prioritaire, d'une part, et les documents de programmation des différents instruments de financement de l'UE, d'autre part, et proposer des mesures visant les besoins spécifiques des sites Natura 2000.

En ce qui concerne le financement de Natura 2000, la Commission devrait, pour la prochaine période de programmation:

- d) adresser aux États membres des orientations pour améliorer la qualité des cadres d'action prioritaire et pour évaluer, de façon fiable et uniformisée, le montant prévu et réel de l'aide allouée à Natura 2000 par les différents programmes de financement de l'UE.

84

Les systèmes utilisés pour assurer le suivi du réseau et établir des rapports le concernant n'étaient pas propres à fournir des informations complètes sur son efficacité. En ce qui concerne les Fonds de l'UE, aucun système d'indicateurs de performance spécifique de nature à fournir des données permettant de déterminer si les mesures de soutien du réseau Natura 2000 produisaient les réalisations, les résultats et l'impact escomptés n'était en place. Il existait des indicateurs au niveau du programme, mais ceux-ci portaient plus souvent sur des objectifs généraux en matière de biodiversité et visaient davantage les réalisations que les résultats en matière de conservation obtenus grâce au réseau Natura 2000 (points 64 à 68). Le suivi des mesures de conservation au niveau des sites était inapproprié: des plans de surveillance faisaient souvent défaut dans les documents de gestion des sites et, quand ces plans existaient, ils n'étaient pas suffisamment détaillés ou n'étaient pas assortis de délais et d'échéances (points 69 à 71). Les formulaires standards des données relatifs aux sites n'ont généralement pas été mis à jour à la suite des activités de surveillance (point 72). En ce qui concerne la surveillance de l'état de conservation des habitats et des espèces protégés ainsi que l'établissement de rapports à ce sujet, les données communiquées par les États membres en vue de l'élaboration du rapport sur l'état de la nature ont trop souvent été incomplètes, et la comparabilité des informations reste à assurer (points 73 à 78).

Recommandation n° 3 – Mesurer les résultats obtenus grâce au réseau Natura 2000

En ce qui concerne le système d'indicateurs de performance relatifs aux programmes de financement de l'UE, les États membres devraient, en vue de la prochaine période de programmation (qui débutera en 2021):

- a) intégrer, au niveau des différents Fonds, des indicateurs et des valeurs cibles spécifiques de Natura 2000 et faire en sorte de permettre un suivi plus exact et plus précis des résultats obtenus grâce au financement de Natura 2000;

et la Commission devrait, pour la prochaine période de programmation:

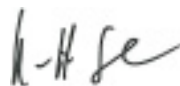
- b) définir des indicateurs Natura 2000 communs à tous les Fonds de l'UE.

En ce qui concerne les plans de surveillance des habitats, des espèces et des sites, les États membres devraient, d'ici à 2020:

- c) pour pouvoir mesurer les résultats des mesures de conservation, élaborer des plans de surveillance au niveau des sites, les mettre en œuvre et actualiser régulièrement les formulaires standards des données.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Phil WYNN OWEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 11 janvier 2017.

Par la Cour des comptes



Klaus-Heiner LEHNE
Président

Tableau 1 – Les sites Natura 2000: nombre et superficie

	Superficie terrestre (km ²)			Superficie des zones Natura 2000 par État membre de l'UE (km ²)			Pourcentage du territoire terrestre européen de l'État membre occupé par:			
	(en Europe)	Nombre de sites			Total (zones terrestres + zones marines)			SCI	ZPS	Natura 2000
		SCI	ZPS	Natura 2000	SCI	ZPS	Natura 2000			
Belgique	30 528	281	255	310	4 404	3 500	5 158	10,73 %	10,42 %	12,73 %
Bulgarie	110 910	234	119	340	35 740	25 776	41 048	29,99 %	22,74 %	34,46 %
République tchèque	78 866	1 075	41	1 116	7 856	7 035	11 061	9,96 %	8,92 %	14,03 %
Danemark	43 093	261	113	350	19 670	14 789	22 647	7,37 %	6,05 %	8,34 %
Allemagne	357 031	4 557	742	5 206	54 451	59 966	80 773	9,39 %	11,27 %	15,45 %
Estonie	45 226	542	66	568	11 669	12 662	14 837	17,21 %	13,67 %	17,87 %
Irlande	70 280	430	165	595	16 950	5 895	19 486	10,19 %	6,14 %	13,13 %
Grèce	131 940	241	202	419	28 078	29 527	42 946	16,21 %	20,94 %	27,09 %
Espagne	504 782	1 467	644	1 863	172 268	153 032	222 142	23,26 %	20,00 %	27,29 %
France	549 192	1 364	392	1 756	75 585	79 087	111 677	8,68 %	7,93 %	12,74 %
Croatie	56 594	741	38	779	20 708	18 146	25 690	28,34 %	30,10 %	36,58 %
Italie	301 333	2 314	610	2 589	48 561	44 113	63 965	14,21 %	13,31 %	18,97 %
Chypre	5 736	40	30	63	883	1 644	1 784	13,11 %	26,74 %	28,82 %
Lettonie	64 589	329	98	333	10 085	10 889	11 833	11,49 %	10,23 %	11,53 %
Lituanie	65 301	410	84	485	6 665	6 586	9 248	9,40 %	8,47 %	12,16 %
Luxembourg	2 597	48	18	66	416	418	702	16,02 %	16,10 %	27,03 %
Hongrie	93 030	479	56	525	14 442	13 747	19 949	15,52 %	14,78 %	21,44 %
Malte	316	32	13	39	233	17	234	12,97 %	4,11 %	12,97 %
Pays-Bas	41 526	139	76	194	14 810	10 502	17 315	7,55 %	11,48 %	13,29 %
Autriche	83 859	247	99	294	9 191	10 169	12 691	10,96 %	12,13 %	15,13 %
Pologne	312 685	849	145	987	38 526	55 617	68 401	10,93 %	15,48 %	19,56 %
Portugal	91 990	106	62	165	39 781	17 952	50 895	17,05 %	10,01 %	20,67 %
Roumanie	238 391	383	148	531	41 469	36 978	55 674	16,68 %	14,83 %	22,56 %
Slovénie	20 273	323	31	354	6 640	5 078	7 684	32,73 %	25,00 %	37,85 %
Slovaquie	48 845	473	41	514	5 837	13 106	14 442	11,95 %	26,83 %	29,57 %
Finlande	338 145	1 721	468	1 865	55 357	31 080	55 988	14,36 %	7,29 %	14,45 %
Suède	414 864	3 986	544	4 082	64 003	30 075	64 578	13,20 %	6,11 %	13,32 %
Royaume-Uni	244 820	654	272	924	80 190	28 051	95 106	5,35 %	6,54 %	8,54 %
EU-28	4 346 742	23 726	5 572	27 312	884 469	725 433	1 147 956	13,84 %	12,38 %	18,12 %

Source: Commission européenne, baromètre Natura 2000, janvier 2016.

Tableau 2 – Nombre de sites d'importance communautaire (SIC) et de zones spéciales de conservation (ZSC)

Pays	Nombre de SIC en janvier 2010 (délai de classement échu)	Nombre de SIC classés comme ZSC en janvier 2016
Belgique	280	130
Bulgarie	228	6
République tchèque	1 082	287
Danemark	261	261
Allemagne	4 622	2 658
Estonie	531	535
Irlande	424	5
Grèce	239	239
Espagne	1 448	985
France	1 366	1 183
Croatie	0	0
Italie	2 288	522
Chypre	36	2
Lettonie	324	329
Lituanie	279	84
Luxembourg	48	48
Hongrie	467	479
Malte	28	0
Pays-Bas	146	139
Autriche	168	149
Pologne	823	0
Portugal	96	34
Roumanie	273	0
Slovénie	259	229
Slovaquie	382	305
Finlande	1 715	1 710
Suède	3 983	3 983
Royaume-Uni	623	622
EU-28	22 419	14 924

Source: Commission européenne.

Tableau 3 – Tableau synoptique des 24 sites visités

État membre	Site	Type de site	Superficie (ha)	Région géographique	Plan de gestion approuvé	Plans de gestion adoptés dans les délais	Mise en œuvre du plan de gestion amorcée	Révision du plan de gestion effectuée	Suivi de la mise en œuvre	Plans de surveillance mis en œuvre	Surveillance du site entreprise ²	Formulaires standards des données actualisés
Allemagne	Site n° 1	ZPS, ZSC	15 014	Atlantique	Oui ¹	Oui ¹	Oui	s.o.	Oui	Non	Oui	Oui ¹
	Site n° 2	ZPS, ZSC	74 690	Continentale	Oui ¹	Oui ¹	Oui	s.o.	Oui	Non	Oui	Oui ¹
	Site n° 3	ZPS, ZSC	4 525	Continentale	Non	Non	Non	s.o.	Non	Non	Non	Non
	Site n° 4	ZSC	1 927	Alpine	Non	Non	Non	s.o.	Non	Non	Non	Non
	Site n° 5	ZPS, ZSC	4 180	Continentale	Non	Non	Non	s.o.	Non	Non	Non	Non
Espagne	Site n° 1	ZPS, ZSC	37 804	Atlantique	Oui	Non	Oui ¹	s.o.	Non	Non	Oui	Non
	Site n° 2	ZPS, ZSC	27 983	Méditerranéenne	Oui	Non	Oui ¹	s.o.	Non	Non	Oui	Non
	Site n° 3	ZPS, SIC	29 285	Méditerranéenne	Non	Non	Non	s.o.	Non	Non	Oui	Non
	Site n° 4	ZPS, ZSC	9 689	Macaronésienne	Non	Non	Non	s.o.	Non	Non	Oui	Non
	Site n° 5	ZSC	634	Macaronésienne	Oui	Oui	Oui ¹	s.o.	Non	Non	Oui	Oui
France	Site n° 1	ZPS, ZSC	33 695	Atlantique	Oui	Oui	Oui ¹	Non	Oui	Oui	Oui	Non
	Site n° 2	ZPS, ZSC	18 840	Atlantique	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Non
	Site n° 3	SIC	9 369	Méditerranéenne	Oui	Non	Oui	s.o.	Non	Non	Non	Non
	Site n° 4	ZPS, SIC	39 781	Alpine	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non
Pologne	Site n° 1	SIC	157	Continentale	Oui	Oui	Non	s.o.	Non	Non	Non	Non
	Site n° 2	ZPS	30 778	Continentale	Oui	Non	Non	s.o.	Non	Non	Non	Non
	Site n° 3	ZPS	6 846	Continentale	Oui	Oui	Non	s.o.	Non	Non	Non	Non
	Site n° 4	SIC	249	Alpine	Non	Non	Non	s.o.	Non	Non	Non	Non
	Site n° 5	SIC	8 256	Alpine	Non	Non	Non	s.o.	Non	Non	Non	Non
Roumanie	Site n° 1	ZPS	1 527	Pannonique	Non	Non	Non	s.o.	Non	Non	Oui	Oui
	Site n° 2	SIC	1 855	Continentale	Non	Non	Non	s.o.	Non	Non	Non	Oui
	Site n° 3	SIC	4 281	Alpine	Non	Non	Non	s.o.	Non	Non	Oui	Oui
	Site n° 4	ZPS	881	Mer Noire	Non	Non	Non	s.o.	Non	Non	Oui	Oui
	Site n° 5	ZPS, SIC	2 413	Steppique	Non	Non	Non	s.o.	Non	Non	Oui	Oui
Total OUI					12	8	9	0	4	2	14	8
Total NON					12	16	15	3	20	22	10	16

1 En partie.

2 Actions de surveillance non incluses dans les plans de surveillance.

Annexe **Tableau 4 – Tableau synoptique des évaluations appropriées (AA) examinées**

État membre	Site	Projet	AA requise?	AA effectuée de façon cohérente et exhaustive?	Type de contrôle				Mesures d'atténuation incluses?	Mesures compensatoires incluses?
					Incidences sur l'ensemble des espèces et habitats analysés?	Traçabilité des décisions assurée?	Qualité de l'AA satisfaisante? (par exemple manque de personnel qualifié)	Effet cumulatif correctement évalué?		
Allemagne	Site n° 1	Projet n° 1.1	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
	Site n° 1	Projet n° 1.2	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non
	Site n° 1	Projet n° 1.3	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non
	Site n° 2	Projet n° 2.1	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Non
	Site n° 2	Projet n° 2.2	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Non
	Site n° 3	Projet n° 3.1	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
	Site n° 3	Projet n° 3.2	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
	Site n° 4	Projet n° 4.1	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
	Site n° 4	Projet n° 4.2	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non
	Site n° 5	Projet n° 5	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Espagne	Site n° 1	Projet n° 1.1	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non
	Site n° 1	Projet n° 1.2	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Oui	Non
	Site n° 2	Projet n° 2.1	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Non
	Site n° 2	Projet n° 2.2	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non
	Site n° 3	Projet n° 3.1	Oui	–	–	–	–	–	–	–
	Site n° 3	Projet n° 3.2	Oui	–	–	–	–	–	–	–
	Site n° 4	Projet n° 4.1	Oui	–	–	–	–	–	–	–
	Site n° 4	Projet n° 4.2	Oui	–	–	–	–	–	–	–
	Site n° 5	Projet n° 5.1	Oui	–	–	–	–	–	–	–
	Site n° 5	Projet n° 5.2	Oui	–	–	–	–	–	–	–
France	Site n° 1	Projet n° 1.1	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non
	Site n° 2	Projet n° 2.1	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non
	Site n° 2	Projet n° 2.2	Oui ¹	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
	Site n° 2	Projet n° 2.3	Oui ¹	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non
	Site n° 3	Projet n° 3.1	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Non
	Site n° 3	Projet n° 3.2	Oui ¹	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non
	Site n° 3	Projet n° 3.3	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
	Site n° 4	Projet n° 4.1	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non	Non
	Site n° 4	Projet n° 4.2	Oui ¹	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non
	Site n° 4	Projet n° 4.3	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non

État membre	Site	Projet	AA requise?	AA effectuée de façon cohérente et exhaustive?	Type de contrôle				Mesures d'atténuation incluses?	Mesures compensatoires incluses?
					Incidences sur l'ensemble des espèces et habitats analysées?	Traçabilité des décisions assurée?	Qualité de l'AA satisfaisante? (par exemple manque de personnel qualifié)	Effet cumulatif correctement évalué?		
Pologne	Site n° 1	Projet n° 1	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non
	Site n° 2	Projet n° 2.2	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non
	Site n° 3	Projet n° 3.1	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non
	Site n° 3	Projet n° 3.2	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non
	Site n° 4	Projet n° 4.1	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non
	Site n° 4	Projet n° 4.2	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non
	Site n° 5	Projet n° 5.1	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non
	Site n° 5	Projet n° 5.2	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non
Roumanie	Site n° 1	Projet n° 1.1	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non	Oui	Non
	Site n° 2	Projet n° 2.1	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
	Site n° 2	Projet n° 2.2	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Non
	Site n° 3	Projet n° 3.1	Oui	Non	–	Non	–	–	–	Non
	Site n° 3	Projet n° 3.2	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Non
	Site n° 4	Projet n° 4.1	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non	Oui	Non
	Site n° 4	Projet n° 4.2	Oui	Non	–	Non	–	–	Oui	Non
	Site n° 5	Projet n° 5.1	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non
	Site n° 5	Projet n° 5.2	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non	Oui	Non
Total OUI			47	7	28	36	24	7	30	0
Total NON				34	11	5	15	32	10	41
Impossibilité de conclure sur la base de la documentation				6	8	6	8	8	7	6
Total			47	47	47	47	47	47	47	47

1 Procédures simplifiées; évaluation appropriée exhaustive non requise par les autorités responsables des questions d'environnement.

Légende: – Impossibilité de conclure sur la base de la documentation.

Note: la réalisation des projets n° 1.1 en Allemagne et n° 5.1 en Pologne n'a pas été autorisée par les autorités compétentes à l'issue de l'évaluation appropriée.

Tableau 5 – Financement de Natura 2000 par les Fonds de l'UE au cours de la période de programmation 2007-2013

Nom du Fonds	Objectif du Fonds
L'instrument financier pour l'environnement (LIFE+)	Le volet «Nature et Biodiversité» du programme LIFE+ vise à soutenir la poursuite du développement et de la mise en œuvre du réseau Natura 2000.
Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)	Deux des mesures de développement rural comportent des paiements spécifiques en faveur de Natura 2000: la mesure 213, qui concerne les paiements Natura 2000 ainsi que les paiements liés à la directive 2000/60/CE, et la mesure 224, qui concerne les paiements Natura 2000 en zones forestières. Les sites Natura 2000 peuvent bénéficier de financements au titre de plusieurs autres mesures de développement rural, notamment la mesure 214, relative aux paiements agroenvironnementaux.
Fonds européen pour la pêche (FEP)	Des mesures aqua-environnementales peuvent encourager «les formes durables d'aquaculture compatibles avec les contraintes spécifiques en matière d'environnement résultant de la désignation de zones Natura 2000». En outre, le FEP peut être utilisé pour soutenir des mesures d'intérêt commun destinées à «la protection ou l'amélioration de l'environnement dans le cadre de Natura 2000, lorsqu'elles concernent directement les activités de pêche, à l'exclusion des frais de fonctionnement».
Fonds européen de développement régional (FEDER)	Les sites Natura 2000 peuvent être concernés par plusieurs interventions des Fonds structurels, notamment celles qui correspondent aux codes 51 «Promotion de la biodiversité et protection de la nature (y compris Natura 2000)», 55 «Promotion des actifs naturels» et 56 «Protection et valorisation du patrimoine naturel».
Fonds social européen (FSE)	
Fonds de cohésion	
Septième programme-cadre pour la recherche (7 ^e PC)	Le 7 ^e PC soutient la recherche transnationale dans divers domaines thématiques tels que celui de l'environnement.

Source: analyse de la Cour des comptes européenne.

Synthèse

III

À la suite du bilan de qualité, la Commission envisage d'adopter en 2017 un plan d'action pour améliorer la mise en œuvre des directives sur la nature.

IV

L'établissement et la mise en œuvre des mesures de conservation nécessaires sont indispensables pour atteindre les objectifs fixés dans les directives. Pour ce faire, de bonnes connaissances des exigences écologiques des habitats et des espèces sont nécessaires; or celles-ci ne sont parfois pas disponibles.

V

La politique de cohésion intègre pleinement des considérations relatives à la protection de la nature, tant en ce qui concerne la possibilité de financer des mesures dans les sites Natura 2000 que pour ce qui est de veiller à ne pas porter préjudice à ces sites par des investissements dont la finalité première n'est pas la protection du réseau Natura 2000.

Le rétablissement, la préservation et l'amélioration de la biodiversité, notamment dans les zones Natura 2000, sont l'une des sous-priorités du développement rural. Les États membres disposent ainsi, dans le cadre de cette politique, des moyens et instrument juridiques pour soutenir la gestion des sites Natura 2000. Les programmes de développement rural 2014-2020 ont alloué près de 44 milliards d'euros au titre du Feader à la priorité n° 4 (près de 45 %), qui comprend la sous-priorité relative à la biodiversité et bénéficie directement et indirectement à la biodiversité, même s'il n'est pas possible de chiffrer précisément le budget consacré à la gestion du réseau Natura 2000. En outre, plus de 18 % des terres agricoles (en plus des terres forestières) sont couvertes par des contrats de gestion soutenant la biodiversité, même s'il n'est pas possible de spécifier la surface exacte gérée par des contrats aux fins de la mise en œuvre de plans de gestion Natura 2000.

VI

En ce qui concerne le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion (FC), il n'était pas obligatoire d'établir des rapports sur les indicateurs au cours de la période 2007-2013. Il n'existait pas d'indicateur de base (commun) en lien avec Natura 2000; il n'y en avait pas non plus sur les résultats obtenus. Pour la période de programmation 2014-2020, il existe un indicateur pour la biodiversité (superficie des habitats bénéficiant d'un soutien pour atteindre un meilleur état de conservation).

Le Feader dispose d'indicateurs de réalisation spécifiques pour assurer un suivi des opérations financées par Natura 2000. Les évaluations ex post que les États membres doivent présenter pour la période 2007-2013 sont attendues pour la fin de 2016, et la Commission en fera la synthèse en 2017.

Le FEDER, le Feader et le Fonds de cohésion couvrent un très grand nombre de domaines différents. Par conséquent, multiplier le nombre d'indicateurs pour un domaine en particulier déboucherait sur une obligation similaire pour d'autres domaines également.

Introduction

07

Bien que la Commission contrôle la cohérence des besoins et des objectifs définis dans les cadres d'action prioritaire (CAP) avec les programmes de financement, les États membres peuvent décider de recourir à d'autres fonds et moyens pour atteindre ces objectifs.

Pour les grands projets de la politique de cohésion financés par le FEDER ou le Fonds de cohésion, la Commission vérifie que ceux-ci respectent les exigences Natura 2000 avant d'adopter une décision les concernant.

Observations

Encadré 2, deuxième paragraphe

La notion de partenariat et de gouvernance à plusieurs niveaux contenue dans les dispositions communes à tous les Fonds structurels et d'investissement européens devrait faire de la coordination entre différents acteurs intéressés par une politique donnée une pratique normale. Les pouvoirs publics concernés devraient être partie prenante du partenariat, qui devrait toutefois être organisé en conformité avec le cadre institutionnel et juridique des États membres, ainsi qu'avec leurs compétences nationales et régionales. Dans le cadre de cette approche, les autorités de gestion sont tenues d'associer des partenaires à la préparation et à la mise en œuvre des programmes. La Commission a également adopté un code de conduite européen sur le partenariat, afin de faciliter la mise en œuvre de cette notion dans les États membres pour la période de programmation 2014-2020.

32

En ce qui concerne le projet polonais, le non-respect de la condition à laquelle était subordonnée l'autorisation du projet constitue une violation flagrante non seulement de la législation de l'UE, mais également de la législation polonaise. Selon les informations dont dispose la Commission, la législation polonaise prévoit des dispositions suffisantes à cet égard. Plus particulièrement, la loi polonaise en matière de construction prévoit pour certains types de projets (notamment les routes, les chemins de fer et d'autres projets couverts par la directive EIE) qu'une «autorisation de mise en service de la construction» doit obligatoirement être obtenue après l'achèvement des travaux de construction et avant de pouvoir exploiter l'infrastructure construite. Néanmoins, la Commission est consciente du fait que des lacunes peuvent survenir dans la mise en œuvre. Les cas de non-respect des conditions environnementales peuvent être signalés à la direction régionale de la protection de l'environnement, qui prend des mesures d'exécution en vertu de la loi sur l'exécution des procédures administratives.

36

La barrière de la langue est inévitable, étant donné le caractère transnational du processus biogéographique et la limitation des ressources disponibles, qui ne permet pas l'interprétation lors des réunions.

En outre, les services de la Commission ont invité l'ensemble des acteurs de ce processus à mettre à disposition dans leur langue les documents présentant un intérêt particulier (comme par exemple les guides d'interprétation nationaux des types d'habitats et de leur état de conservation). Enfin, des actions de mise en réseau peuvent également être organisées dans d'autres langues que l'anglais, selon les pays/régions concernés.

41

En ce qui concerne le Feader, il existe des données sur les dépenses engagées pour les mesures spécialement destinées à Natura 2000 (mesures 213 «Paiements Natura 2000») et 224 («paiements Natura 2000 en zones forestières»). Afin de couvrir les dépenses effectuées dans le cadre de Natura 2000 par d'autres mesures, la Commission a prévu d'intensifier ses efforts en matière de contrôle du financement de Natura 2000 au cours de la période de programmation 2014-2020. Les dépenses au titre des mesures climatiques agro-environnementales dans les zones Natura 2000 seront en particulier contrôlées.

En ce qui concerne le Fonds européen de développement régional et le Fonds de cohésion, des fonds ont été alloués à Natura 2000 dans la catégorie d'intervention 51 «Promotion de la biodiversité et protection de la nature (y compris Natura 2000)». Afin de mieux distinguer les financements en faveur de Natura 2000 des autres aides liées à la biodiversité, pour la période 2014-2020, deux catégories distinctes ont été créées, portant les numéros 085 et 086.

42

Les autorités des États membres choisissent librement la manière dont elles gèrent et financent le réseau Natura 2000.

Les mesures de conservation prises dans les sites Natura 2000 associent généralement des obligations et des mesures volontaires. L'approche retenue influence les instruments pouvant être utilisés pour le financement.

Les mesures 213 et 224 ne pouvaient bénéficier d'un soutien que pour des exigences impératives définies dans des plans de gestion ou des instruments équivalents. Faute de plans ou d'instruments de ce type dans de nombreux sites Natura 2000, il était impossible d'utiliser ces mesures dans les sites en question.

Par ailleurs, la plupart des États membres ont généralement choisi de gérer les sites Natura 2000 par une approche volontaire, qui permet d'utiliser avec profit d'autres instruments tels que des mesures agroenvironnementales. Par conséquent, le fait que les mesures 214 et 224 ont été utilisées d'une manière limitée ne rend pas compte de manière exhaustive du soutien du développement rural en faveur de Natura 2000.

Voir aussi la réponse au point 41.

43

Dans le cadre du Fonds européen de développement régional et du Fonds de cohésion, le soutien à Natura 2000 et aux autres mesures de protection de la nature/de la biodiversité est regroupé au sein d'une même catégorie d'intervention pour la période 2007-2013. Cette situation a changé pour la période de 2014-2020, qui prévoit une catégorie d'intervention distincte pour l'aide aux sites Natura 2000.

Dans le cadre du développement rural, il existe différentes mesures qui bénéficient directement ou indirectement à Natura 2000; ainsi, soutenir les mesures agroenvironnementales de protection des sols bénéficie également à la biodiversité. En distinguant le soutien à Natura 2000 du financement d'autres actions en faveur de l'environnement, on prend le risque de ne pas rendre compte de la nature réelle de nombreuses mesures, qui ont des effets multiples. C'est pourquoi les sous-actions de la priorité environnementale n° 4 du développement rural sont comptabilisées au niveau agrégé de la priorité.

Les programmes de développement rural 2014-2020 ont alloué près de 44 milliards d'euros au titre du Feader à la priorité n° 4 (près de 45 %), qui bénéficie directement et indirectement à la biodiversité, même s'il n'est pas possible d'indiquer précisément le budget consacré à la gestion du réseau Natura 2000. En outre, plus de 18 % des terres agricoles (en plus des terres forestières) sont couvertes par des contrats de gestion soutenant la biodiversité, même s'il n'est pas possible de spécifier la surface exacte gérée par des contrats aux fins de la mise en œuvre de plans de gestion Natura 2000.

Voir également la réponse de la Commission au point 42.

44

La Commission tient à souligner les points suivants:

- en ce qui concerne le Feader, la Commission a intensifié le contrôle du financement de Natura 2000 pour la période de programmation 2014-2020;
- en ce qui concerne le FEDER et le Fonds de cohésion, des données par État membre existent sur le soutien alloué au titre de ces deux fonds pour la protection de la biodiversité/nature, qui comprend également l'aide aux sites Natura 2000 (voir aussi la réponse au point 41).

45

La Commission a résumé et analysé brièvement les informations fournies par la plupart des États membres sous forme de documents internes (à l'aide également d'un contrat externe).

En ce qui concerne le suivi des évaluations, le processus n'avait pas été formalisé. Cependant, à la suite d'échanges bilatéraux (par exemple lors des séminaires consacrés au financement) ou dans le cadre de projets LIFE (cadre d'action prioritaire/projet intégré), les États membres/régions ont été invités à actualiser leurs cadres d'action prioritaire, ce que plusieurs d'entre eux ont déjà fait (par exemple l'Espagne, l'Irlande, les Pays-Bas, le Pays de Galles).

49

Ce sont les États membres qui, en choisissant de soutenir Natura 2000 dans leurs programmes opérationnels, déterminent l'existence de financements en faveur de Natura 2000. Cette constatation est également conforme à l'observation n° 9 («les États membres sont responsables de la mise en place, de la gestion et du financement du réseau de sites Natura 2000»).

Voir la réponse de la Commission aux points 41 et 43.

50

La concentration thématique n'empêche pas les investissements dans la protection de l'environnement, y compris la protection de la biodiversité, mais elle a eu pour effet, dans les régions plus développées, de détourner les investissements des infrastructures de base dans le secteur de la gestion de l'eau et des déchets. En conséquence, nous constatons qu'en ce qui concerne les dotations financières aux mesures de protection de la biodiversité/nature, la situation pour la période de programmation 2014-2020 (3,7 milliards d'euros, dont 1 milliard d'euros environ pour les sites Natura 2000) est comparable à celle de la période 2007-2013 (3,7 milliards d'euros). En outre, les règlements sur la politique de cohésion exigent également que le principe de développement durable, y compris la protection de l'environnement et de la biodiversité, soit intégré horizontalement dans l'utilisation des fonds. En conséquence, pour la période 2014-2020, les considérations environnementales doivent être intégrées dans tous les investissements bénéficiant d'un financement au titre de la politique de cohésion.

51

Voir la réponse de la Commission au point 7.

Les cadres d'action prioritaire n'étaient pas l'unique moyen de garantir une prise en considération appropriée de Natura 2000 dans les programmes de cofinancement. Les services de la Commission ont consenti des efforts considérables à cet égard, malgré les limites imposées par les cadres d'action prioritaire.

52

En outre, même au sein des autres directions générales, comme la DG REGIO, des contrôles internes ont été réalisés pour vérifier la conformité avec les politiques environnementales de l'UE (notamment des examens fondés sur les AP/PO réalisés par des spécialistes de haut niveau membres de réseaux thématiques). Des lignes directrices ont également été fournies aux unités géographiques de la DG REGIO, par exemple: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fiche_biodiversity_n2000.pdf.

53

La Commission souhaite souligner que les contraintes de temps et de ressources n'ont pas permis d'adopter une approche structurée. Lors des évaluations des programmes opérationnels et des PDR, des listes de contrôle spécifiques élaborées par la DG ENV ont toujours été utilisées, même si les tableaux correspondants n'étaient pas systématiquement remplis faute de temps et de ressources suffisants.

Il est rappelé que 118 PDR ont été évalués par sept fonctionnaires ou experts nationaux dans un laps de temps réduit (parfois quelques jours par PDR).

54

Les cadres d'action prioritaire, même d'une qualité inégale, ont fourni pour la première fois une indication des besoins financiers de Natura 2000. Ces informations n'étaient pas disponibles auparavant et ont été très utiles pour soutenir les dotations en faveur de Natura 2000. De même, les cadres d'action prioritaire n'étaient pas l'unique moyen de garantir une prise en considération appropriée de Natura 2000 dans les programmes de cofinancement. Les services de la Commission ont consenti des efforts considérables à cet égard, malgré les limites des cadres d'action prioritaire.

Les États membres disposent d'une certaine marge de manœuvre pour fixer leurs priorités. Ils ne sont pas tenus d'affecter un budget correspondant aux besoins recensés dans le cadre d'action prioritaire.

En outre, en ce qui concerne le Feader, les États membres (ou régions) ne font pas tous suffisamment la promotion, auprès des bénéficiaires potentiels, des mesures destinées à mettre en œuvre Natura 2000, ce qui entraîne souvent un faible recours aux mesures. Enfin, le budget alloué n'est généralement pas consommé et est transféré à d'autres mesures en fin de période.

55

Voir la réponse de la Commission aux points 43 et 50.

58

Le fait que la protection et l'amélioration de la biodiversité, notamment dans les zones Natura 2000, constituent l'une des sous-priorités du développement rural montre que toute mesure s'y rapportant peut être utilisée pour contribuer à la réalisation de cet objectif. Certaines de ces mesures ont un plus grand potentiel que d'autres à cet égard et peuvent dès lors être mieux adaptées aux besoins du réseau Natura 2000.

Les mesures agroenvironnementales et climatiques englobent à la fois des opérations ciblées et des opérations moins ciblées: les opérations moins ciblées, de nature générale, bénéficient à l'environnement dans son ensemble, tandis que les opérations ciblées sont davantage axées sur un besoin/objectif concret, par exemple des habitats ou des espèces d'oiseaux spécifiques. Les deux types d'opérations (moins ciblées et plus ciblées) sont susceptibles d'être bénéfiques pour l'environnement et figurent dans les programmes de développement rural.

59

Les bénéficiaires soumis à l'obligation de respecter ces exigences ont toutefois reçu certaines aides du FEP, contribuant ainsi à une meilleure acceptation des programmes Natura 2000 par l'ensemble de la société.

Encadré 10, premier paragraphe

Le fait que le champ d'application de la mesure était limité résultait également d'une réduction du budget du programme de développement rural par rapport à la période 2007-2013.

Encadré 10, deuxième paragraphe

La Commission confirme que le programme de développement rural de la Pologne ne soutient que les exploitations de plus de 1 ha.

Encadré 10, troisième paragraphe

Un très petit nombre de plans de gestion Natura 2000 étaient en place pendant toute la période de mise en œuvre du programme de développement rural roumain 2007-2013 et lors de l'approbation du programme de développement rural 2014-2020. Dès lors, les mesures agroenvironnementales ciblant les espèces d'oiseaux citées dans le rapport ne pouvaient, a priori, pas tenir compte de mesures de conservation qui n'étaient pas encore définies. En l'absence de ces mesures de conservation, les mesures agroenvironnementales ont été conçues sous forme de régimes de protection plus larges destinés à contribuer aux objectifs de conservation établis au niveau national, européen et international, annonçant les plans de gestion Natura 2000. La Roumanie a précisé dans le programme de développement régional 2014-2020 que lorsqu'un plus grand nombre de plans de gestion Natura 2000 auront été adoptés, elle réexaminera les régimes de mesures agro-environnementales et envisagera la mise en place de la mesure d'aide Natura 2000.

Les régimes agroenvironnementaux proposés incluent de fait (dans le paquet 3.2 *Lanius Minor* et *Falco Vespertinus* et pour les deux périodes de programmation) des engagements qui portent sur une limitation de la densité du cheptel pour cantonner le pâturage et le fauchage à certaines périodes seulement et sur l'interdiction du labourage et autres travaux des champs ainsi que des travaux mécaniques importants. Le recours des agriculteurs à ces engagements volontaires dépend de l'intérêt que ces derniers ont à y souscrire.

61

En ce qui concerne la Roumanie: LIFE a cofinancé quatre projets consacrés à la conservation de l'ours brun en Roumanie, dont trois sont achevés et un est en cours. Les trois premiers projets ont été menés à des échelles différentes et leurs portées non plus n'étaient pas les mêmes: 1) site Natura 2000 spécifique (Muntii Vrancei), 2) niveau régional comprenant tous les sites Natura 2000 du département de Vrancea et deux départements voisins, 3) fixation de règles nationales pour la conservation de l'ours brun (avec collecte et analyse des données au niveau national). Le projet en cours LIFE13 NAT/RO/1154 vise à conserver la population de l'ours brun sur une plus petite échelle dans le département de Brasov, et les actions prévues par le projet sont principalement liées au conflit entre l'homme et l'ours. Les quatre projets ayant été menés à des échelles et dans des zones différentes, les études y afférentes couvrent les territoires correspondants.

62

Les opérations de conservation axées sur les résultats, par exemple dans le cadre des mesures agroenvironnementales et climatiques, constituent un bon exemple d'outil répondant à la notion de budget axé sur les résultats. Cette notion accorde davantage d'importance aux efforts et aux connaissances mis en œuvre par les bénéficiaires pour produire concrètement les résultats escomptés dans les écosystèmes qu'au simple respect de pratiques prescrites. Lorsque des opérations axées sur les résultats sont bien conçues et s'appuient sur des éléments probants et des indicateurs correctement définis, elles devraient être plus faciles à contrôler par rapport à des opérations basées sur des pratiques de gestion prescrites. Le coût des opérations axées sur les résultats peut éventuellement être plus élevé au stade de la conception (lorsqu'il s'agit par exemple d'établir les indicateurs appropriés et précis) que lors de la phase de mise en œuvre.

Les États membres ont affecté des fonds à des mesures axées sur les résultats en faveur de Natura 2000.

Encadré 12

Plusieurs autres régions allemandes ont inclus des régimes agroenvironnementaux axés sur les résultats dans leurs programmes de développement rural pour les périodes 2007-2013 et/ou 2014-2020.

63

En ce qui concerne le FEDER/Fonds de cohésion, la surveillance au niveau des programmes fournira des informations sur la mise en œuvre d'un programme et de ses axes prioritaires ainsi que sur tout problème entravant la réalisation du programme.

64

Eu égard au FEDER/Fonds de cohésion, il n'était pas obligatoire, pendant la période 2007-2013, de communiquer des informations sur les indicateurs. Pour la période 2014-2020, le règlement prévoit des indicateurs de réalisation communs qui doivent être utilisés, le cas échéant, pour regrouper les informations sur tous les programmes – lorsque les actions menées dans le cadre d'un programme ne rendent pas compte d'un indicateur de réalisation commun, les États membres doivent identifier un indicateur spécifique au programme et communiquer des informations correspondantes. Pour le FEDER/Fonds de cohésion, les indicateurs de résultat sont toujours spécifiques au programme.

65

Pour le Feader, les indicateurs de suivi (intrants et réalisations) donnent une idée précise des projets qui sont effectivement soutenus. Ces indicateurs sont complétés par des évaluations réalisées pour chaque programme de développement rural dans le but d'évaluer l'efficacité de la politique. Les évaluations ex post que les États membres doivent mener pour la période 2007-2013 seront synthétisées par la Commission en 2017.

Encadré 14

Voir la réponse de la Commission au point 65.

66

Voir la réponse de la Commission au point 65.

68

Les Fonds disposent d'indicateurs de réalisation spécifiques pour assurer un suivi des opérations financées par Natura 2000. Les évaluations ex post que les États membres doivent mener pour la période 2007-2013 sont attendues pour la fin de 2016 et seront synthétisées par la Commission en 2017.

69

La Commission fait observer que la directive «Habitats» ne prévoit aucune obligation explicite d'établir un plan de surveillance au niveau des sites. Toutefois, elle reconnaît que la surveillance au niveau du site est essentielle pour évaluer l'efficacité des mesures de conservation ainsi que pour assurer la conformité avec les autres obligations prévues par la directive, telles que l'obligation d'éviter la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les sites ont été désignés (article 6, paragraphe 2).

71

Voir la réponse de la Commission au point 69.

72

La Commission vérifie si les formulaires standards des données ont été mis à jour (eu égard aux modifications apportées aux informations sur les espèces et les habitats pour les sites désignés) ou si les limites des sites ont été modifiées, à la fois dans le cadre de l'actualisation annuelle de la liste des SIC et dans celui de l'évaluation actualisée du caractère suffisant du réseau des SIC. La Commission a l'intention de réaliser un contrôle plus complet en 2017.

78

Le fait qu'il n'existe pas de méthode de collecte des données «commune» n'est pas essentiel et compte tenu de l'extrême diversité des espèces, des habitats et des conditions écologiques dans l'UE (à terre et en mer), il est pratiquement impossible (et écologiquement irréalisable) d'établir une méthode de surveillance uniforme; le problème majeur concerne plutôt l'absence d'inventaires et de systèmes de surveillance scientifiquement valables pour beaucoup de types d'habitats et d'espèces dans de nombreux États membres; si une méthode de surveillance est scientifiquement valable et donne des résultats statistiquement significatifs, cela est suffisant pour garantir la qualité et la comparabilité des données (en ce qui concerne, par exemple, les tailles des populations et leurs évolutions).

Conclusions et recommandations

81

À la suite du bilan de qualité, la Commission envisage d'adopter en 2017 un plan d'action pour améliorer la mise en œuvre des directives «Nature».

Recommandation n° 1 – Appliquer pleinement les directives «Nature»

- a) La Commission accueille favorablement cette recommandation aux États membres.
- b) La Commission accueille favorablement cette recommandation aux États membres et relève qu'il est également essentiel de faire en sorte que le réseau Natura 2000 soit terminé, notamment en ce qui concerne sa composante maritime.

La Commission note à nouveau qu'il importe que la mise en œuvre des mesures de conservation fasse l'objet d'une surveillance.

- c) La Commission accepte la recommandation. Elle reconnaît les obstacles linguistiques existants et elle a pour objectif de rendre les documents d'orientation disponibles dans toutes les langues officielles. Toutefois, étant donné les ressources financières limitées, cela n'est possible que de manière progressive: selon le sujet traité, la priorité est donnée à certaines langues par rapport à d'autres, en prenant également en considération les langues les plus parlées dans l'Union européenne. Les documents d'orientation principaux sont traduits vers toutes les langues officielles dès la date de leur publication. Ils sont également mis en ligne sur le site internet de la Commission. Elle compte aussi sur les États membres pour veiller à ce que ceux-ci soient diffusés auprès des groupes cibles.

83

En ce qui concerne le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion (FC):

- les dotations du FEDER et du Fonds de cohésion liées à Natura 2000, qui étaient regroupées dans la catégorie d'intervention 51 «Promotion de la biodiversité et protection de la nature (y compris Natura 2000)» pour la période 2007-2013, figurent dans deux catégories distinctes concernant la période de programmation 2014-2020, afin de mieux distinguer les financements en faveur de Natura 2000 des autres aides à la biodiversité;
- la majorité des États membres ont alloué les aides du FEDER et du Fonds de cohésion aux sites Natura 2000 et, en général, à des mesures de protection de la nature et de la biodiversité.
- des données par État membre existent sur le soutien alloué au titre du FEDER et du Fonds de cohésion pour la protection de la biodiversité/de la nature, qui comprend également l'aide aux sites Natura 2000 (voir aussi la réponse au point 41).

Au titre des programmes de développement rural 2014-2020, près de 44 milliards d'euros provenant du budget du Feader (quelque 45 %) ont été alloués à la priorité n° 4, qui comprend la sous-priorité relative à la biodiversité et qui bénéficie directement et indirectement à la biodiversité, même s'il n'est pas possible d'indiquer précisément le budget consacré à la gestion du réseau Natura 2000. En outre, plus de 18 % des terres agricoles (en plus des terres forestières) sont couvertes par des contrats de gestion soutenant la biodiversité, même s'il n'est pas possible de spécifier la surface exacte gérée par des contrats aux fins de la mise en œuvre de plans de gestion Natura 2000.

Recommandation n° 2 – Financer et comptabiliser le coût de Natura 2000

- a) La Commission accueille favorablement cette recommandation aux États membres.
- b) La Commission accueille favorablement cette recommandation aux États membres.
- c) La Commission accueille favorablement cette recommandation aux États membres et relève qu'il est également capital que le financement de Natura 2000 soit à la hauteur du financement disponible de l'UE.
- d) La Commission accepte la recommandation. Cependant, cette disposition s'entend sans préjudice de l'issue des prochaines discussions sur la prochaine période de programmation.

Recommandation n° 3 – Mesurer les résultats obtenus grâce au réseau Natura 2000

- a) La Commission accueille favorablement cette recommandation aux États membres.
- b) La Commission accepte la recommandation.

Cependant, cette disposition s'entend sans préjudice de l'issue des prochaines discussions sur la prochaine période de programmation. La Commission va étudier la possibilité d'améliorer les indicateurs existants et d'en créer de nouveaux, le cas échéant.

- c) La Commission accueille favorablement cette recommandation aux États membres.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	15.7.2015
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	9.11.2016
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	11.1.2017
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	10.2.2017

Le réseau Natura 2000 est un élément central de la stratégie de l'UE en vue de stopper l'appauvrissement de la biodiversité. Il comprend des milliers de sites, répartis dans toute l'Union européenne, sur lesquels divers habitats et espèces sont protégés. Notre audit a permis de reconnaître le rôle majeur joué par Natura 2000 dans la protection de la biodiversité, mais a également révélé que, si l'on veut atteindre les objectifs ambitieux de l'UE en la matière, d'importants progrès restent à accomplir. Les États membres n'ont pas suffisamment bien géré le réseau, les fonds de l'UE n'ont pas bien été mobilisés, et des informations complètes sur l'efficacité de Natura 2000 ont fait défaut. Par conséquent, la Cour formule un certain nombre de recommandations visant à mettre pleinement en œuvre le réseau, à conférer davantage de clarté au cadre de financement et à mesurer les résultats obtenus.

4
1977 - 2017



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications