



Bruxelles, le 27.4.2017
COM(2017) 198 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Plan d'action pour le milieu naturel, la population et l'économie

{SWD(2017) 139 final}

1. Préserver et valoriser le potentiel du patrimoine naturel de l'Europe

Alors qu'elle compte certaines des régions les plus densément peuplées du monde, l'Europe possède également un patrimoine naturel très riche et varié. Les directives sur la nature¹ visent à garantir le bon état de la nature dans l'Union européenne en fournissant un cadre destiné à protéger les espèces et les habitats naturels d'intérêt pour la conservation de l'environnement. Ces directives instituent le plus grand réseau intégré du monde de zones protégées présentant une riche biodiversité; dénommé Natura 2000, il couvre 18 % du territoire terrestre de l'Union européenne et 6 % de son territoire maritime. Elles protègent environ 1 500 espèces animales et végétales et environ 200 types d'habitats rares à l'intérieur comme à l'extérieur de ces zones protégées et associent, d'une part, la protection de la nature et, d'autre part, l'utilisation durable des terres et l'activité économique.

Dans le cadre de son engagement à mieux légiférer, la Commission a lancé en 2014 une évaluation globale des directives sur la nature, dénommée «bilan de santé». Lors de son entrée en fonction en tant que commissaire européen chargé de l'environnement, des affaires maritimes et de la pêche, M. Vella a été chargé par le président Juncker de mener à bien cette évaluation. À cette occasion, la Commission a écouté les inquiétudes des citoyens et des entreprises, qui ont parfois l'impression que les règles européennes sont difficiles à comprendre, à appliquer et à faire respecter.

Ce bilan de santé a révélé que, dans le cadre plus large de la politique de l'UE en matière de biodiversité, les directives sur la nature sont adaptées à leur finalité, mais qu'il y aura lieu d'en améliorer significativement l'exécution si l'on veut qu'elles atteignent leurs objectifs et réalisent pleinement leur potentiel². Il sera nécessaire d'apporter des améliorations tant sur le plan de l'efficacité que de l'efficience et de mieux travailler en partenariat avec les différentes communautés de parties prenantes, au sein des États membres comme à l'échelle de toute l'UE, pour obtenir des résultats concrets sur le terrain.

Seules présentent aujourd'hui un bon état de conservation environ la moitié des oiseaux et une part encore plus faible des autres espèces et habitats protégés dans l'UE. Le réseau Natura 2000 est désormais largement en place dans le milieu terrestre, mais des lacunes importantes subsistent dans l'environnement marin. Seuls 50 % de l'ensemble des sites Natura 2000 sont dotés de plans de gestion assortis d'objectifs et de mesures de conservation. Parmi les principaux facteurs qui expliquent les déficiences dans l'exécution, on citera les ressources limitées, des faiblesses dans l'application, la mauvaise intégration des objectifs liés à la nature dans d'autres domaines politiques, le caractère insuffisant des connaissances et de l'accès aux données, ainsi que l'insuffisance de la communication et de la participation des parties prenantes. En outre, les personnes chargées de mettre en œuvre les directives, en particulier aux niveaux régional et local, ne sont parfois pas suffisamment conscientes des exigences qui s'y rattachent, ni de la souplesse et des possibilités qu'elles offrent. Cela peut conduire à des tensions entre protection de la nature et activité économique.

¹ Directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (directive «Habitats») (JO L 206 du 22.7.1992, p. 7) et directive 2009/147/CE concernant la conservation des oiseaux sauvages (directive «Oiseaux») (JO L 20 du 26.1.2010, p. 7).

² Document de travail (2016) 472 final des services de la Commission du 16 décembre 2016 intitulé «Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)»
http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm.

Toutefois, le bilan de santé a montré que, lorsque des actions ciblées sont menées à une échelle suffisamment large, l'état de conservation des espèces et des habitats s'améliore et enregistre parfois de remarquables rétablissements. En outre, il est de plus en plus reconnu que l'environnement naturel constitue la base de divers secteurs de notre économie, tels que le tourisme. Il est dès lors plus important que jamais d'en assurer la conservation et une exploitation durable, ce qui ouvre de vastes possibilités d'attirer et d'encourager les investissements dans la protection de la nature.

Le 7 décembre 2016, la Commission a tenu un débat d'orientation sur les conclusions du bilan de santé et de leur suivi. En réponse, elle a décidé d'élaborer un plan d'action concret pour améliorer la mise en œuvre des directives, leur cohérence avec les objectifs socio-économiques et la collaboration avec les autorités nationales, régionales et locales, les parties prenantes et les citoyens. Étant donné la forte dimension territoriale des directives et le rôle clé que jouent les autorités régionales et locales dans leur mise en œuvre, le Comité des régions (CdR) a été étroitement associé à la préparation de ce plan d'action et agira de manière déterminante en faveur de l'engagement et de la sensibilisation des autorités régionales et locales.

Ce plan d'action global vise à améliorer rapidement la mise en œuvre pratique des directives sur la nature et à accélérer la progression vers l'objectif européen consistant à enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques d'ici à 2020³, y compris en ce qui concerne la résilience face au changement climatique et l'atténuation de ses effets. Cela profitera également à l'économie et à tous ceux qui vivent en Europe. Des mesures seront prises à l'échelle de l'Union, en particulier par la Commission et le Comité des régions, mais les États membres et les parties prenantes concernées seront également appelés à agir et recevront à cet effet un soutien et une assistance renforcés de la part de l'Union. Le plan d'action offre de réelles possibilités d'encourager la participation des parties prenantes et du grand public, ainsi que de créer des partenariats dans tous les domaines politiques. Cela constituera une base solide permettant de réconcilier la nature, les citoyens et l'économie et de jeter des ponts entre eux.

2. Contenu du plan d'action

Le plan d'action prévoit quinze actions concrètes couvrant quatre domaines d'intervention prioritaires. La plupart d'entre elles seront lancées en 2017, afin que la Commission puisse présenter un rapport sur leur mise en œuvre avant 2019, terme de son mandat. Une vue d'ensemble de toutes les actions figure dans le tableau joint à la présente communication. Il est accompagné de fiches détaillées présentant un complément d'information.

Priorité A: améliorer les lignes directrices et les connaissances et garantir une meilleure cohérence avec des objectifs socioéconomiques plus larges

Les stratégies différentes adoptées par les États membres pour la mise en œuvre des directives sont susceptibles de conduire à des conflits et à des difficultés inutiles. Une application trop rigide des règles de protection des espèces, les retards et les charges administratives d'une lourdeur injustifiée touchant les procédures d'octroi de permis dans les sites protégés, et la sensibilisation insuffisante des parties prenantes peuvent susciter des tensions inutiles entre protection de la nature et activités socio-économiques. Le plan d'action propose des solutions pratiques à ces problèmes et encourage

³ Communication de la Commission: La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel – stratégie de l'UE à l'horizon 2020 [COM(2011) 244].

des approches participatives mieux appropriées visant à encourager la pleine participation des propriétaires fonciers et des utilisateurs. La Commission améliorera ses lignes directrices et travaillera sur le terrain à une meilleure compréhension de la législation afin d'aider les pouvoirs publics à mieux l'appliquer. Les États membres devront pour leur part améliorer les connaissances et l'accès aux données nécessaires à la mise en œuvre des directives. La Commission soutiendra des travaux visant à mieux faire reconnaître la façon dont les écosystèmes sains contribuent au bien-être des populations et au développement économique (actions 1 à 3).

Les mesures que prépare la Commission⁴ pour rationaliser le système de surveillance et de déclaration dans toute la législation environnementale de l'Union contribueront également à améliorer l'efficacité et l'efficacité des directives sur la nature.

Priorité B: favoriser une appropriation politique et renforcer le respect de la législation

Les États membres sont, en dernier ressort, responsables de la mise en œuvre sur le terrain des directives relatives à la nature, mais la Commission travaillera plus étroitement avec eux en vue de faciliter et de promouvoir la conservation et l'exploitation durable de la nature. Ensemble, nous devons faire en sorte d'établir un réseau Natura 2000 pleinement cohérent et fonctionnel et veiller à ce que les espèces vivantes soient protégées et, le cas échéant, exploitées de manière durable.

Dans le cadre de cette priorité, un dialogue bilatéral sera engagé avec les États membres et les parties prenantes en vue d'améliorer la mise en œuvre de Natura 2000 et de promouvoir, dans sa gestion, les efforts de coopération entre les différentes régions biogéographiques d'Europe. Des plans d'action relatifs aux habitats et aux espèces vivantes seront élaborés et mis en œuvre (actions 4 à 7).

Pour renforcer le respect des directives sur la nature par les États membres, d'autres mesures seront également très utiles⁵ dans le domaine plus large de la politique environnementale, ainsi qu'en ce qui concerne la formation des magistrats et procureurs nationaux, l'accès à la justice et les moyens d'assurer l'exécution de la législation environnementale de l'UE.

Priorité C: renforcer les investissements dans le réseau Natura 2000 et améliorer les synergies avec les instruments de financement de l'UE

Le coût de la mise en œuvre de Natura 2000 a été estimé à 5,8 milliards d'euros par an, pour des bénéfices annuels estimés à entre 200 et 300 milliards d'euros. Toutefois, le manque de ressources financières empêche le réseau de produire pleinement ces bénéfices et constitue l'un des principaux facteurs qui sapent l'efficacité des directives sur la nature. Le plan d'action vise donc à faire en sorte qu'un meilleur usage soit réservé aux financements de l'UE disponibles et à rendre le milieu naturel plus attractif pour les investisseurs privés.

Le bilan de santé a souligné le déclin préoccupant des espèces et des habitats en lien avec l'agriculture et mis l'accent sur la nécessité d'une intégration plus efficace entre, d'une part Natura 2000 et la biodiversité en général, et, d'autre part, la politique agricole commune (PAC). Le plan

⁴ Bilan de santé: évaluation des obligations réglementaires de surveillance et de déclaration de l'acquis environnemental de l'Union et suivi qui lui est réservé – voir http://ec.europa.eu/environment/legal/reporting/fc_overview_en.htm.

⁵ Voir le programme de travail de la Commission pour l'année 2017: «Répondre aux attentes – Pour une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend (communication de la Commission [COM(2016), 710 final]).

d'action propose des moyens, dans le cadre juridique actuel⁶, pour améliorer les synergies avec la PAC et d'autres domaines politiques clés de l'UE, tels que la politique de cohésion, la politique commune de la pêche et la politique de recherche et d'innovation. Il propose une augmentation des financements spécifiques en faveur de la nature et de la biodiversité, de manière à renforcer les investissements dans le réseau Natura 2000. Il prévoit également de renforcer les lignes directrices et la planification en ce qui concerne les cadres financiers Natura 2000 nationaux qu'il appartient aux États membres d'élaborer. Enfin, il propose des moyens qui permettraient de stimuler les investissements privés et de mieux soutenir la connectivité entre les zones Natura 2000, notamment par la mise en place d'infrastructures vertes et de solutions fondées sur la nature (actions 8 à 12).

Priorité D: améliorer la communication et la sensibilisation; mobiliser les citoyens, les parties prenantes et les communautés

Le plan d'action vise à renforcer la participation du public, des parties prenantes, des autorités et des communautés locales. La protection de la nature et de ses bénéficiaires nous concerne tous, parce qu'il s'agit là de notre patrimoine commun. La Commission, conjointement avec le Comité des régions, utilisera toutes les plateformes disponibles pour sensibiliser l'opinion et promouvoir la participation des populations locales et les échanges de connaissances. Elle accordera davantage de reconnaissance aux bonnes pratiques de gestion dans les zones Natura 2000. Grâce au Corps européen de solidarité, la Commission aidera les jeunes à participer directement à la conservation du milieu naturel et à acquérir des compétences précieuses pour leur vie professionnelle (actions 13 à 15).

⁶ De plus amples informations relatives à la consultation publique sur la modernisation et la simplification de la PAC sont accessibles aux adresses suivantes: https://ec.europa.eu/agriculture/consultations/cap-modernising/2017_fr et https://ec.europa.eu/agriculture/simplification_fr

Tableau des actions

Améliorer les lignes directrices et les connaissances et garantir une meilleure cohérence avec des objectifs socioéconomiques plus larges

Actions	Calendrier	Entités responsables
1. Mettre à jour, développer et promouvoir activement, dans toutes les langues de l'UE: a) des lignes directrices sur les procédures d'octroi de permis dans les sites protégés, la protection et la gestion des espèces, ainsi que des lignes directrices spécifiques à certains secteurs; b) des lignes directrices sur l'intégration des services écosystémiques dans la prise de décision.	2017-2019 2018-2019	COM / CdR / EM / parties prenantes
2. Établir un mécanisme de soutien destiné à aider les autorités des États membres à relever les principaux défis que pose l'application des exigences des directives «Oiseaux» et «Habitats» en matière d'octroi de permis dans le réseau Natura 2000 et des règles de protection des espèces.	2017-2019	COM / EM / parties prenantes
3. Améliorer les connaissances, notamment grâce à une surveillance renforcée et plus efficace, et garantir un accès en ligne aux données nécessaires à la mise en œuvre des directives (par exemple, grâce à l'imagerie satellite fournie par le programme Copernicus).	2017-2019	COM / AEE / EM

Favoriser une appropriation politique et renforcer le respect de la législation

Actions	Calendrier	Entités responsables
4. Parachever le réseau Natura 2000, particulièrement en comblant les lacunes relatives au milieu marin, et mettre en place les mesures de conservation nécessaires pour tous les sites	En cours	EM / parties prenantes / COM
5. Mettre à profit le nouveau processus d'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale pour tenir des réunions bilatérales ciblées avec les autorités nationales et régionales en vue d'élaborer conjointement des feuilles de route pour améliorer la mise en œuvre et de concerter avec les propriétaires fonciers et les autres parties intéressées sur les difficultés que pose la mise en œuvre des directives.	2017-2019	COM / EM / parties prenantes
6. Réunir les pouvoirs publics et les parties prenantes de différents États membres au niveau des régions biogéographiques pour traiter de problèmes communs, notamment au regard de questions transfrontières.	2017-2019	COM / CdR / EM / parties prenantes

7. Poursuivre l'élaboration de plans d'action pour les espèces et les habitats naturels les plus menacés, ainsi que la mise en place de plateformes des parties prenantes sur la question de la coexistence avec les espèces conflictuelles (telles que les grands carnivores).	2017-2019	COM / EM / parties prenantes
---	-----------	-------------------------------------

Renforcer les investissements dans le réseau Natura 2000 et améliorer les synergies avec les instruments de financement de l'UE

Actions	Calendrier	Entités responsables
8. Renforcer les investissements dans le milieu naturel a) Aider les États membres à améliorer leur planification financière pluriannuelle pour Natura 2000, grâce à l'actualisation de leurs cadres d'actions prioritaires (CAP). b) Proposer une augmentation de 10 % du budget du programme LIFE consacré aux projets en faveur de la conservation de la nature et de la biodiversité, tout en maintenant inchangée l'enveloppe budgétaire globale du programme LIFE. c) Stimuler l'investissement du secteur privé dans des projets liés au milieu naturel.	2017-2019	COM / BEI / EM / parties prenantes
9. Promouvoir les synergies avec les financements provenant de la politique agricole commune, et notamment l'utilisation efficace des paiements au titre de Natura 2000 et des mesures agroenvironnementales et climatiques, le développement de régimes fondés sur les résultats, le soutien aux agriculteurs dans le cadre de services d'appui à l'agriculture, ainsi que l'innovation et le transfert de connaissances dans le cadre du partenariat européen d'innovation pour la productivité et le développement durable de l'agriculture.	2017-2019	COM / EM / parties prenantes
10. Mieux faire connaître les possibilités de financement au titre de la politique de cohésion et renforcer les synergies.	2017-2019	COM / EM / parties prenantes
11. Améliorer les synergies avec la politique commune de la pêche et la politique maritime intégrée, notamment en faisant une utilisation plus efficace des possibilités de financement disponibles.	2017-2019	COM / EM / parties prenantes
12. Fournir des lignes directrices afin de soutenir le déploiement d'infrastructures vertes en vue de mieux interconnecter les zones Natura 2000; soutenir des projets de solutions fondées sur la nature dans le cadre de la politique européenne de recherche et d'innovation et au moyen des fonds du programme Horizon 2020.	2017-2019	COM / parties prenantes

Améliorer la communication et la sensibilisation; mobiliser les citoyens, les parties prenantes et les communautés

Actions	Calendrier	Entités responsables
13. Soutenir les échanges de connaissances et l'engagement des autorités locales et régionales par l'intermédiaire d'une plateforme commune avec le Comité des régions	2017-2019	CdR / COM
14. Encourager la reconnaissance de la bonne gestion des sites Natura 2000 et sensibiliser aux directives sur la nature dans le cadre des enceintes appropriées, mettre à profit les nouvelles technologies et les activités de communication et renforcer les liens entre le patrimoine naturel et culturel, en particulier dans le contexte de 2018 Année européenne du patrimoine culturel.	2017-2019	COM / CdR / EM parties prenantes
15. Faire intervenir activement les jeunes dans les mesures relatives aux besoins sociétaux, en leur donnant la possibilité de participer à la protection de la nature sur les sites Natura 2000 (corps européen de solidarité).	2017-2019	COM / EM / parties prenantes