

NATURA2000

Information et communication sur la désignation et la gestion des sites Natura2000

Synthèse Rapport Principal 2: Organiser la gestion des sites dans
les 27 Etats membres de l'UE

R.W. Kruk, G. De Blust, R.C. Van Apeldoorn, I.M. Bouwma et A.R.J. Sier



Ce rapport fait partie du contrat de la DG Environnement N°: 070307/2007/484411/MAR/B.2

Avertissement

Ce rapport a été établi dans le cadre d'un contrat avec la Commission Européenne. Les opinions et points de vue exprimés dans ce rapport n'engagent que ses auteurs et ne sauraient être considérés comme la position de la Commission Européenne.

La Commission Européenne ou toute personne agissant en son nom ne peut être tenue responsable de l'usage qui peut être fait de ce document et des informations qu'il contient.

Alterra-rapport 2044.2
INBO.R.2010.27

Table des matières

1	Introduction	5
1.1	Objectifs du projet	5
1.2	Principales tâches et consortium	5
2	Méthode de travail et collecte des données	7
3	Cadre d'analyse des données	8
4	Gestion des sites Natura2000	10
4.1	Introduction	10
4.2	Coordonner la gestion des sites	10
4.3	Rédaction des plans de gestion	12
4.3.1	Responsabilités	13
4.3.2	Contenu des plans de gestion	14
4.3.3	Différences entre plans de gestion	15
4.3.4	Participation des parties prenantes	18
4.3.5	Communication avec les parties prenantes	19
4.3.6	Programmes de renforcement des capacités	20
4.3.7	Guides méthodologiques	21
4.4	Mise en œuvre de la gestion	22
4.4.1	Qui est responsable?	22
4.4.2	Instruments utilisés	23
5	Défis et solutions pour une gestion réussie	25
5.1	Communication	25
5.2	Objectifs de conservation	26
5.3	Manque de ressources	27
5.4	Continuité	28
5.5	Stratégie et guides méthodologiques	29
	Références	31
	ANNEXE 1 Liste des collaborateurs	33

1 Introduction

1.1 Objectifs du projet

Suite à la sélection des ZPS (Zone de Protection Spéciale) et des SIC (Sites d'Importance Communautaire) dans le cadre des Directives Habitats et Oiseaux, la plupart des Etats membres doivent actuellement désigner officiellement des ZPS et des ZSC (Zone Spéciale de Conservation). L'ensemble de ces aires protégées constitue le réseau européen Natura2000. Les Etats membres doivent également sélectionner et mettre en place des approches et des instruments pour une gestion appropriée afin de maintenir et de restaurer un Etat de Conservation Favorable aux espèces protégées et aux types d'habitats et afin de limiter la dégradation des sites. Ces deux actions réfèrent aux Articles 6.1 et 6.2 de la Directive habitats. Natura2000

Afin d'aider les Etats membres, la Commission Européenne souhaite améliorer les connaissances, l'échange d'information et les bonnes pratiques pour la désignation des ZPS et des ZSC et également pour la mise en place de mesures et d'instruments de conservation de ses zones. La Commission Européenne veut également promouvoir l'importance de ces sites et de leur gestion en impliquant un plus grand nombre de parties prenantes dans ce qu'on appelle une gestion intégrée, en accord avec l'article 2 de la Directive Habitats.

Le projet 'ACTIONS PREPARATOIRES' – Partie 2: Information et communication sur la désignation et la gestion des sites (Appel d'offres ENV.B.2/SER/2007/0076) a pour but d'aider la Commission à atteindre ces objectifs.

1.2 Principales tâches et consortium

Les principales tâches du projet sont :

- 1 de rassembler et de fournir les informations sur les différentes procédures utilisées par les Etats membres pour désigner leurs SIC et ZPS comme 'sites' au niveau national;
- 2 de rassembler et de fournir les informations sur les procédures de gestion ainsi que d'identifier et d'analyser les taux de réussite et les bonnes pratiques de gestion intégrée ;
- 3 d'élaborer un nouvel outil de communication sur le développement socio-économique intégré qu'il est possible de créer dans les sites. Cet outil doit permettre de mettre en relation parties prenantes et gestionnaires pour échanger leurs expériences ;
- 4 d'élaborer un système de récompenses distribuant les titres de 'PARTENAIRE NATURA2000' et 'PARTENAIRE NATURA2000 de l'ANNEE' de la Commission Européenne.

Un consortium comprenant Alterra Wageningen UR (Pays-Bas), Institut de Recherche sur la Nature et les Forêts (INBO, Belgique) et le Centre pour l'Ecologie et l'Hydrologie (CEH, Royaume Uni) a été créé pour mener à bien les activités identifiées ci-dessus. L'ensemble des membres du consortium font partie du réseau d'excellence, ALTER-Net.

Cette synthèse présente les principaux résultats de l'étude menée sur la gestion des sites Natura2000 dans les 27 Etats membres. Une description plus détaillée de cette partie du projet, est disponible dans le rapport Kruk et al. (2009).

Les résultats de l'étude portant sur les procédures de désignation des sites sont décrits dans Van Apeldoorn et al. (2009a) et résumés dans Van Apeldoorn et al. (2009b).

Plusieurs cas intéressants de gestion intégrée sont référencés par De Blust et al. (2009).

L'outil de communication cité ci-dessus 'Natura2000 Echange de Bonnes Pratiques' est disponible sur le site : <http://www.natura2000exchange.eu>.

Sier et al. (2009) donne des informations plus détaillées sur le système de récompenses.

2 Méthode de travail et collecte des données

Afin de pouvoir répondre aux objectifs du projet, nous avons récolté plus d'informations que ce qui est normalement transmis à la Commission par les Etats membres dans les « rapports officiels ». Les informations utilisées proviennent principalement :

- *des rapports nationaux transmis par les Etats Membres (art.17 Directive Habitats)*
- *de sites internet*
- *de publications*
- *de contacts avec des experts (d'institutions gouvernementales ou non gouvernementales) (voir Annexe 1)*
- *de conférences et de séminaires traitant du sujet*

Un questionnaire (Kruk et al. 2009, Van Apeldoorn et al. 2009a) a été élaboré afin de mieux structurer la collecte des données nécessaires auprès des réseaux d'instituts scientifiques (ALTER-Net, Réseau d' Excellence), de la communauté académique, des ONG et des organisations nationales et européennes de gestion et de conservation de la Nature. Nous avons souvent dû étendre notre recherche au delà des réseaux existants afin de rassembler l'information recherchée.

Identifier les bonnes personnes et les contacter est souvent une tâche difficile et qui prend du temps, nous avons donc préféré commencer par cibler certaines personnes et institutions dans quelques pays (la France, la Slovaquie, la Pologne, l'Italie, le Royaume Uni, et le Danemark) et nous leur avons demandé de collaborer et de rassembler pour leur pays les données nécessaires à l'étude. La plupart appartenaient au réseau d'excellence ALTER-Net.

L'annexe 1 présente une liste des institutions et des personnes contactées qui ont collaboré à la collecte des données.

Dans certains cas spécifiques de pays fédéraux où les responsabilités légales sont partagées entre le national et les autres niveaux gouvernementaux, il n'a pas été possible de rassembler toutes les données nécessaires à temps et de façon identique d'un niveau de gouvernance à l'autre (ex: national et régional).

3 Cadre d'analyse des données

Nous avons rassemblé des informations sur les procédures de désignation des Zones de Protection Spéciale (ZPS) et des Sites d'Intérêt Communautaire (SIC) en Zones Spéciales de Conservation (ZSC) mises en place par les différents Etats membres afin de les comparer. Nous avons également recherché des informations sur les instruments de conservation et sur les mesures de gestion des sites Natura2000. Une attention particulière a été portée aux exemples réussis de gestion intégrée (De Blust et al. 2009).

Pour donner un aperçu de la diversité des situations rencontrées dans les Etats membres vis à vis de la désignation et de la gestion des sites, nous avons également rassemblé des informations complémentaires sur les ZPS, les SIC et les ZSC.

Tous les pays qui ont complété la première phase d'application des Directives Habitats et Oiseaux correspondant à la sélection des sites sont maintenant dans la seconde phase correspondant à la désignation officielle et à la planification de la gestion des sites. Les ZPS et les pSIC (proposé comme Site d'Importance Communautaire) qui ont été approuvés par Bruxelles, doivent maintenant être officiellement désignés: les SIC doivent être désignés comme Zones Spéciales de Conservation (ZSC) dans les 6 ans.

Les Etats membres doivent également mettre en place la gestion des sites Natura2000. Ils doivent notamment établir des instruments de conservation qui permettent d'atteindre les objectifs des sites. Ces objectifs peuvent être:

- (i) atteindre et maintenir un état de conservation favorable des espèces et des habitats en accord avec l'Article 6.1 de la Directive Habitats
- (ii) empêcher la perturbation et la dégradation de la qualité des habitats (Article 6.2 de la Directive Habitats).

Nous présentons ainsi quelques instruments légaux, administratifs et autres types d'instruments mis en place par les Etats membres pour atteindre ces objectifs et prévenir la dégradation des habitats

Le premier rapport (van Apeldoorn, 2009a,b) concerne spécifiquement les processus de désignation et examine les sujets suivants:

- Information sur les processus de désignation dans les Etats membres ;
- Solutions apportées par les Etats membres aux problèmes rencontrés lors du processus de désignation ;
- État de protection des sites et procédure de définition des objectifs des sites ;
- Instruments légaux, administratifs et autres mis en place par les Etats membres pour atteindre les objectifs des sites et empêcher la détérioration des habitats.

La dernière étape importante dans cette phase de mise en œuvre des Directives Habitats et Oiseaux est de s'assurer que les instruments de conservation sont effectivement mis en place et utilisés. Une attention particulière a été portée à l'identification des avantages et désavantages associés aux instruments choisis par les Etats membres et à leur mode d'utilisation. Nous donnons ainsi des exemples d'utilisation efficace et intelligente de ces instruments. Bien que les plans de gestion ne soient pas les seuls instruments utilisés par les Etats membres, ils jouent souvent un rôle important même si d'autres instruments de planification sont aussi développés dans certains pays.

Bien que la gestion des sites Natura2000 n'en soit qu'à ses débuts dans l'UE, des progrès notables ont pu être notés dans les Etats membres. Les approches choisies pour guider, développer et mettre en œuvre la gestion des sites Natura2000 sont très variées entre les différents Etats membres mais aussi au sein d'un même pays. Cette diversité découle en partie des différentes situations de départ par exemple concernant leur approche traditionnelle de la conservation de la Nature, les différentes structures de gouvernance existantes et la densité de population. Notre objectif dans ce rapport est d'étudier la manière dont les Etats membres organisent la mise en place de la gestion des sites, les responsabilités respectives des différents acteurs, ainsi que les problèmes rencontrés et les solutions éventuellement apportées à ces problèmes.

Ce rapport fournit une description et une analyse des différentes stratégies de gestion des sites Natura2000 mises en place par les 27 Etats membres, et examine plus spécifiquement:

- l'organisation de la gestion et la définition des responsabilités (pour l'élaboration et pour l'exécution des plans de gestion);
- l'engagement des parties prenantes et la communication ;
- les défis et les solutions amenant à une gestion réussie.

Le troisième rapport étudie les caractéristiques d'une gestion intégrée et propose des exemples de gestion intégrée réussie (De Blust et al. 2009).

4 Gestion des sites Natura2000

4.1 Introduction

La plupart des pays ont maintenant complété la phase de désignation de leurs sites Natura2000 après validation par la Commission Européenne ; seuls quelques pays doivent encore ajouter d'autres sites à leur réseau Natura2000 en général parce qu'ils n'avaient pas désigné suffisamment de sites dans leur première proposition. Le premier rapport (van Apeldoorn et al. 2009) documente la variabilité des situations d'un pays à l'autre concernant la désignation des sites. La planification de la gestion des sites Natura2000 est encore, dans la plupart des cas, en cours d'élaboration. Certains pays ont presque terminé la phase de planification mais la majorité des Etats membres n'en est encore qu'à la phase de développement. De façon générale, des progrès notables ont été constatés dans l'élaboration des plans de gestion pour les sites Natura2000 et également dans la mise en place de projets pilotes de gestion intégrée. Par contre, la mise en œuvre de ces plans de gestion en est encore à ses balbutiements dans la plupart des pays.

Si on considère le grand nombre de sites Natura2000 et le fait qu'ils occupent 15-20 % du territoire de l'UE, il est évident qu'une attention particulière doit être portée à la gestion de ces zones comme le recommande d'ailleurs l'UE, qui met l'accent sur l'engagement des propriétaires et des utilisateurs, d'où la nécessité d'une organisation claire, efficace et réaliste de la gestion des sites.

4.2 Coordonner la gestion des sites

Les Etats membres peuvent choisir librement les instruments qui vont être utilisés pour garantir l'état de conservation favorable des habitats et des espèces. Les modes de gestion des sites Natura2000 varient ainsi beaucoup entre les Etats membres en raison de nombreux facteurs tels que leur vision traditionnelle de la conservation de la Nature, leur densité de population, leurs différentes structures de gouvernance. Les approches utilisées et les progrès accomplis sont ainsi très variables entre les différents Etats membres mais aussi au sein d'un même pays. Les pays organisés en fédération comme l'Italie, l'Allemagne, l'Espagne, et la Belgique vont ainsi déléguer les responsabilités aux états fédéraux, aux régions ou aux provinces.

A quelques exceptions près, les Etats membres organisent la planification de la gestion des sites séparément du processus de désignation, bien que souvent les mêmes organisations et les mêmes services gouvernementaux soient impliqués dans les deux activités. Tous les Etats membres utilisent une association d'instruments légaux, administratifs et contractuels dans la gestion des sites. On peut distinguer deux approches principales pour l'organisation de la gestion :

- L'application des mesures de gestion au travers des législations des différents secteurs (tels que la chasse, la gestion forestière, l'aménagement du territoire, la gestion des eaux, la pêche, etc);

- Le développement de plans de gestion pour des sites individuels ou pour des groupes de sites Natura2000.

Un petit nombre de pays organisent la gestion de leurs sites uniquement en intégrant les mesures de gestion dans les législations sectorielles, c'est le cas de la Slovénie, et de quelques régions d'Italie et d'Allemagne.

Cette approche varie également d'un pays à l'autre : en Slovénie, la gestion et la protection des sites sont coordonnées par le Programme National de Gestion des Sites Natural 2000 qui définit – pour chaque site- la législation sectorielle la plus appropriée et la façon dont elle doit être adaptée pour protéger un site. Il précise également les objectifs quantitatifs pour les habitats et les espèces, ainsi que les mesures de conservation pour chaque site. En Allemagne par contre, on ne précise pas la législation sectorielle à adapter pour protéger le site Natura2000, ni au niveau fédéral, ni au niveau des états.

La majorité des pays coordonne la gestion de leurs sites au moyen de vrais plans de gestion. Bien que les plans de gestion ne soient que suggérés par l'UE comme instruments permettant d'atteindre l'état de conservation favorable des espèces et des habitats, ils sont obligatoires dans la moitié des Etats membres. Dans l'autre moitié des Etats membres, même si ils ne sont pas obligatoires, les plans de gestion sont souvent rédigés et utilisés comme guides méthodologiques ou comme réglementation pour les propriétaires, les utilisateurs, les administrations et les autres parties prenantes.

Un plan de gestion peut être utile pour différents aspects:

1. **Législation** Il répond à un besoin de législation (dans de nombreux pays les plans de gestion pour les aires protégées sont une obligation légale, ex: Réserves naturelles, Parcs nationaux ou sites de la Directive Habitats (Natura2000))
2. **Objectifs** Il clarifie le rôle et les objectifs des aires protégées, par exemple en répondant à un grand nombre d'objectifs tels que les objectifs de gestion de la biodiversité nationale et les objectifs d'utilisation durable.
3. **Condition** Il identifie ce qui doit être fait pour maintenir les « Mesures de Conservation Nécessaires »
4. **Outil pratique.** Il représente un outil pratique pour les gestionnaires d'aires protégées qui permet (a) de planifier les tâches, (b) d'établir les priorités et les objectifs, (c) d'allouer les ressources (ressources humaines, temps et financements)
5. **Cohérence** Il assure une cohérence et une continuité dans l'organisation de la gestion.
6. **Justification** Il informe les gestionnaires futurs de ce qui a été fait et pourquoi.
7. **Compréhension** Il permet aux personnes impliquées dans la gestion de comprendre les critères à l'origine des choix de gestion qu'elles doivent appliquer.
8. **Crédibilité** Il donne une crédibilité (en particulier une crédibilité politique), aux objectifs et aux activités de gestion intervenant à tous les niveaux dans les aires protégées.
9. **Communication** Le processus de préparation du plan de gestion est un moyen de communiquer avec les parties prenantes et de s'assurer leur soutien et leur implication dans la gestion des aires protégées.
10. **Progrès** Il identifie les données et les informations nécessaires à l'évaluation de l'état d'avancement par rapport aux objectifs grâce à des réseaux de surveillance et d'enregistrement des données.

Source: Idle & Bines (2004)

4.3 Rédaction des plans de gestion

Il est évident que d'un point de vue pratique les plans de gestion sont d'excellents outils pour établir l'état de conservation, les mesures de conservation, les contraintes d'activité, les objectifs de conservation, les caractéristiques spécifiques des sites, les menaces, etc. Dans certains cas, les plans de gestion et les autorités coordonnant leur mise en œuvre existaient avant que les sites ne soient désignés comme sites Natura2000. C'est le cas dans la majorité des pays pour les parcs nationaux ou leurs équivalents, et dans certains pays pour les zones forestières (assujetties aux Plans de Gestion des Forêts). Pour ces dernières, les autorités responsables doivent parfois adapter les plans de gestion existants pour répondre aux obligations Natura2000. Il n'est pas nécessaire d'établir de plans de gestion pour les sites très isolés ou très étendus pour lesquels il n'y a pas de facteur susceptible de compromettre le bon état de conservation des espèces et des habitats.

Dans presque tous les Etats membres, il est nécessaire d'établir de nouveaux plans de gestion pour la majorité des sites, en particulier pour les sites qui n'ont jamais été protégés officiellement, et n'ont jamais été sous la responsabilité d'une autorité de gestion.

Il existe différents types de plans de gestion en fonction de l'histoire du site, des besoins spécifiques du site, de la distribution géographique, de la stratégie de gestion, ou de la rareté d'une espèce ou d'un habitat. Même si les types de plans de gestion varient, l'objectif principal reste toujours le même : atteindre et maintenir l'état de conservation favorable des espèces et des habitats. Les différents types de plans de gestion établis et utilisés par les Etats membres comprennent:

- Le plan de gestion commun pour un site individuel.
- Le plan de gestion commun pour un groupe de sites.
- Le plan de gestion national pour une espèce ou un habitat rare qui ne se trouve que sur quelques sites Natura2000 spécifiquement désignés justement pour cette espèce ou cet habitat.
- Les modèles de plans de gestion (ex: en Finlande et au Danemark) qui sont utilisés pour développer les plans de gestion individuels.
- Les Plans de Gestion Forestière (ex: en Autriche, et en Hongrie) qui existent déjà et doivent être adaptés pour répondre aux objectifs Natura2000.
- Les plans de gestion des réserves naturelles (pour la majorité des pays) qui existent déjà et qui doivent être adaptés pour répondre aux objectifs Natura2000. Dans certains pays, la majorité des sites Natura2000 avaient déjà un statut de réserve naturelle (ex: en Hongrie, environ 90% des sites Natura2000 étaient déjà des réserves naturelles), ce qui facilite grandement la mise en place de la gestion des sites, car la population est déjà sensibilisée à la protection de la Nature, et car il existe déjà des plans de gestion et une administration responsable.

Les plans de gestion forestière et les plans de gestion des réserves naturelles relèvent de politiques sectorielles.

En raison des différences culturelles et des différentes situations de départ, le processus et l'avancement de la gestion des sites sont très variables d'un pays à l'autre. Certains pays organisent de façon structurelle la rédaction des plans de gestion souvent au niveau régional et avec le soutien d'une administration locale; les progrès dans la rédaction sont alors souvent rapides mais la mise en œuvre finale est par contre laissée à d'autres acteurs tels que les communautés locales ou à des autorités de gestion spécifiques. Dans certains pays, cette approche fonctionne bien parce des compensations sont prévues dans les contrats et que des procédures et des guides de conseils méthodologiques sont également développés. Dans d'autres pays, la mise en œuvre n'a pas dépassée l'élaboration des plans de gestion car les mesures de compensation, les financements des contrats, etc. ne sont pas encore disponibles ou car il y a encore une certaine confusion concernant les responsabilités vis-à-vis de la gestion du site. D'autres pays tels que le Luxembourg organisent la rédaction des plans de gestion de façon «ad hoc» soit en parallèle à d'autres projets publiques, soit lorsque des propriétaires ou des utilisateurs interpellent les autorités. Cette méthode engendre en général de nombreux délais et des progrès très lents.

4.3.1 Responsabilités

Dans tous les Etats membres, c'est le Ministère de l'Environnement ou son équivalent qui a la responsabilité de coordonner la gestion des sites Natura2000. La manière dont les ministères organisent cette gestion est variable: soit ils assurent eux-mêmes la coordination de la gestion, soit ils jouent un rôle plus d'arrière plan en déléguant leurs responsabilités et en n'intervenant uniquement lors de l'approbation des plans de gestion et de la supervision de leur mise en œuvre. En général, les ministères de l'Environnement délèguent leurs responsabilités à une des institutions suivantes ou à une association de ces institutions :

- Autorités environnementales régionales et locales
- Institutions de gestion nouvellement créés
- Autorités responsables des parcs nationaux ou leur équivalent pour d'autres aires protégées
- Instituts pour la Conservation de la Nature et pour la Biodiversité
- Gouvernements locaux (municipalités)

Dans quelques pays - la Lituanie et la Hongrie- la responsabilité de la gestion d'un site Natura2000 est transmise aux autorités responsables de la gestion du parc national le plus proche du site ou de tout autre aire protégée située à proximité du site.

De nouvelles institutions de gestion ont été créés dans certains pays comme la France et la Grèce, elles comprennent des représentants des autorités locales et régionales, d'ONG, de scientifiques, de groupes d'intérêt locaux, etc.

D'un pays à l'autre, les organisations citées ci-dessus ont un rôle plus ou moins direct dans l'élaboration des plans de gestion. Dans certains cas, elles sont elles-mêmes responsables de la rédaction des plans de gestion, dans d'autres cas, elles ne font que superviser la rédaction qui est alors effectuée par des sous-contractants ou par des

ONG (c'est le cas dans de nombreux pays). La rédaction est parfois menée par des conseils de gestion comprenant les parties prenantes du site. (ex: en France).

Les responsabilités quant à la gestion d'un site sont parfois partagées entre plusieurs ministères même si la responsabilité globale de la mise en place du réseau Natura2000 est toujours dans les mains du Ministère de l'Environnement. Les forêts, les ports, les voies navigables sont de bons exemples de sites qui demeurent sous la responsabilité d'autres ministères que celui de l'Environnement. Cela qui peut générer des conflits d'intérêt et des délais dans l'exécution des mesures de gestion si les responsabilités et les obligations de chacun ne sont pas clairement établies. Les Etats membres ont trouvé des solutions variées à ce problème :

- Au Danemark, toutes les aires protégées et les réglementations sectorielles sont rassemblées sous la responsabilité du Ministère de l'Environnement ;
- En Hongrie, des groupes de travail inter services ont été mis en place, mais ils ne semblent pas fonctionner de façon très efficace ;
- En République Tchèque, la loi pour la conservation des sites Natura2000 est considérée comme une priorité dans la législation nationale et prime sur toute autre loi liée à un autre secteur que ce soit la chasse, la pêche, etc.
- En Wallonie (Belgique), la législation stipule que lorsque qu'il y a un conflit entre différentes lois ou réglementations, c'est la plus favorable à un bon état de conservation des espèces et des habitats Natura2000 qui l'emporte.

Bien que dans les deux derniers cas, les responsabilités en termes de financement ou d'application des mesures de gestion ne soient pas précisées, les solutions apportées permettent d'assurer la protection des espèces et des habitats Natura2000.

4.3.2 Contenu des plans de gestion

Le contenu des plans de gestion varie d'un pays à l'autre, et même d'un site à l'autre, en fonction de l'existence et de la qualité de guides méthodologiques, des obligations liées à la gestion des sites, des autres législations sur la conservation de la Nature, et de la composition historique des plans de gestion pre-Natura2000. L'encadré ci-dessous présente le contenu général d'un plan de gestion :

Contenu général d'un plan de gestion :

1. Description du site comprenant les raisons de la sélection du site
2. Carte, localisation, délimitations du site, distribution administrative, propriétaires du site
3. Situation socio-économique, histoire, occupation des sols- ex : tourisme, sylviculture, loisirs, chasse, agriculture, etc.
4. Ressources naturelles- oiseaux, faune et flore, géologie, hydrologie
5. Histoire, culture et objets (archéologie)
6. Responsabilités pour la désignation du site et obligations résultant de cette désignation
7. Possibilités et contraintes pour les activités ou les développements socio-économiques qui interviendraient dans ou à proximité du site
8. Etat de conservation actuel pour les espèces et les habitats présents sur le site
9. Objectifs de conservation (Etat de conservation favorable des espèces et des habitats Natura2000 présents)
10. Mesures de gestion nécessaires pour atteindre l'état de conservation favorable des espèces et des habitats.
11. Activités autorisées et interdites
12. Plan de travail, calendrier, ressources humaines et temps alloué, sources de financement pour la mise en œuvre de la gestion, suivi et responsabilités des différents services.
13. Suivi, obligations de collecte de données pour le suivi des mesures de gestion, et procédures d'évaluation
14. Liste des parties prenantes et des membres du conseil de gestion/groupe de travail
15. Bref rapport officiel des réunions, résultats principaux

Dans certains Etats membres tels que l'Autriche, le contenu des plans de gestion n'est pas imposé ce qui entraîne des différences importantes entre les plans de gestion.

Dans d'autres Etats membres comme la France, les plans de gestion peuvent comporter des contrats- contrat ou charte 2000- qui décrivent en détails les mesures de gestion et les responsabilités des différents acteurs. Au contraire en République Tchèque, il n'y a aucune mention des responsabilités et les plans de gestion sont plutôt considérés comme de simples propositions.

Des évaluations périodiques sont parfois prévues dans les plans de gestion (point 13 de l'encadré) et permettent d'adapter leur contenu de façon appropriée, c'est le cas en République Tchèque et en Estonie. Ces procédures rapides d'adaptation – sur une année- pour des plans de gestion couvrant entre 5 et 20 ans restent toutefois rares et sont inexistantes dans la plupart des pays. .

4.3.3 Différences entre plans de gestion

Obligation

Presque tous les Etats membres établissent des plans de gestion pour leurs sites Natura2000 mais dans plus de la moitié des pays, ces plans ne sont pas appliqués en tant que réglementation et ne sont donc utilisés que comme des propositions ou des guides de bonnes pratiques de gestion des sites. Dans les autres cas, les plans de gestion ne sont légalement contraignants que pour les administrations publiques qui sont propriétaires ou gestionnaires des territoires considérés. Un petit nombre de pays ont mis en place des procédures légales d'application mais souvent en lien avec

des cas spécifiques d'espèces rares ou d'habitats menacés. La plupart des pays sont très réservés quant à une application légale plus contraignante qui pourrait créer une opposition de la part des parties prenantes locaux pour lesquels les mesures de gestion doivent rester acceptables si on veut qu'elles soient effectivement mises en œuvre.

Durée

La durée d'un plan de gestion varie de 5 à 20 ans suivant le pays et -dans une certaine mesure- suivant le type de zone considérée. Les plans de gestion pour les forêts sont en général plus longs -10 à 20 ans- que les plans de gestion pour les zones humides ou les zones de pêche (environ 5 ans).

Dans quelques pays comme l'Estonie ou la République Tchèque, les plans de gestion incluent la possibilité d'avoir des révisions intermédiaires des mesures de gestion si les résultats de l'évaluation de la gestion ou de l'état de conservation d'un site en démontrent la nécessité. Un système de surveillance du site et la mise en place d'une procédure d'intervention sont bien entendu nécessaires à ce processus de révision périodique. Certaines ONG ou administrations considèrent étrange de stipuler dans un document légal des mesures et des objectifs de gestion, ou toute autre caractéristique, pour des périodes de 10 ans ou plus alors qu'on peut s'attendre à de nombreux changements sur de si longues périodes tant du point de vue social ou -culturel que vis-à-vis des conditions environnementales ou de l'occupation des sols. Ne pas prendre en compte ces changements potentiels, c'est prendre le risque que le plan de gestion devienne rapidement inapproprié et inutilisable. Il est donc indispensable d'avoir une certaine flexibilité dans les plans de gestion ou de les utiliser uniquement comme guides de bonnes pratiques. D'un autre côté, certains propriétaires ou utilisateurs du site préfèrent parfois avoir un accord sur les mesures de gestion pour une plus longue période afin de pouvoir définir leur stratégie et leurs investissements à long terme.

Objectifs de conservation

Les objectifs de conservation sont normalement définis dans le plan de gestion au niveau du site mais dans de nombreux pays, les critères de définition de l'état de conservation favorable des espèces et des habitats sont encore en cours de développement et les objectifs de conservation dans leurs plans de gestion sont donc encore très sommaires. Il est vrai que les données sur l'état de conservation des espèces et des habitats sont le plus souvent inexistantes pour de nombreux sites mais même pour des régions où ces données sont disponibles, les objectifs de conservation sont souvent formulés de façon vague ou sont complètement absents des plans de gestion. Dans certaines régions, les données sont récoltées sur des périodes trop courtes pour pouvoir tirer des conclusions solides ou bien les méthodes d'échantillonnage utilisées ne sont pas adaptées au suivi des sites Natura2000. L'absence de données adéquates peut empêcher la définition d'objectifs adaptés au site et donc l'élaboration des mesures de gestion nécessaires, et la mise en place des réseaux de surveillance appropriés.

Certains pays ou régions vont définir des objectifs de conservation au niveau national mais aussi au niveau des sites afin d'avoir une vue d'ensemble de ces objectifs et d'assurer une plus grande flexibilité dans leur exécution. Cette approche est mise en place entre autres en Flandres (Belgique) et aux Pays-Bas.

Au Portugal et en Slovénie, les objectifs de conservation des sites Natura2000 sont définis dans un document national, et les mesures de gestion sont établies dans des plans de gestion ou dans la législation sectorielle. D'autres pays choisissent d'intégrer dans d'autres documents tels que les actes légaux de désignation des sites les paramètres qui font normalement partie des plans de gestion comme certains objectifs de conservation ou bien les activités autorisées ou interdites sur les sites.

Seuls quelques pays ou régions comme la Flandres (Belgique) mettent en place une consultation avec les parties prenantes lors de l'élaboration des objectifs de conservation des espèces et des habitats. Leur but est de promouvoir une participation active de la population dans le domaine de la conservation de la Nature et de donner aux parties prenantes locaux un sentiment d'engagement personnel dans les mesures de conservation afin d'éviter les conflits. Cette approche semble généralement bien fonctionnée (voir 4.3.4) mais il faut toutefois s'assurer que les objectifs de conservations initiaux soient préservés au cours du processus de consultation.

Délimitations des sites Natura2000

Lorsque les cartes et les délimitations des sites Natura2000 ne sont pas clairement établies et rendues publiques, cela peut créer une certaine confusion chez les propriétaires, les utilisateurs et les autorités locales et régionales notamment en ce qui concerne le partage des responsabilités. Cette situation est donc susceptible de générer des conflits entre les parties prenantes. Une certaine confusion et des conflits peuvent également apparaître lorsque les frontières des sites sont dynamiques car associées par exemple à des rivières ou à d'autres zones fluctuantes.

Responsabilité

La plupart des Etats membres ne stipulent pas clairement dans les plans de gestion qui est responsable de la mise en œuvre des mesures de gestion, mais utilisent les plans de gestion plutôt comme des guides ou des directives pour coordonner :

- les contrats avec les propriétaires et les utilisateurs, établis normalement de façon volontaire
- les permis pour les activités que les propriétaires ou les utilisateurs veulent réaliser sur les sites
- les lettres d'intention
- les listes d'activités autorisées ou interdites sur le site
- les propositions d'ajustement des législations sectorielles le cas échéant.

Dans certains pays, la part de responsabilité incombant aux parties prenantes dans la gestion des sites est clairement établie dans les plans de gestion.

Etat d'avancement

De la planification des tâches de gestion au plan de gestion

Le développement d'un plan de gestion peut s'avérer très compliqué et demander beaucoup de temps si l'on veut rassembler toutes les données sur l'état de conservation des espèces et des habitats d'intérêt communautaire. Certains pays comme la Pologne ont donc choisi une approche en étapes commençant par un plan de gestion relativement sommaire qui peut ensuite s'étayer et devenir – si nécessaire – de plus en plus détaillé et robuste. Dans la logique de cette approche, la Pologne a ainsi modifié sa législation en 2009 en passant de l'obligation d'établir un plan de gestion à l'obligation d'établir un plan des tâches de gestion. Cette approche présente plusieurs avantages : (1) la validation d'un programme des tâches de gestion prend moins de temps que pour un plan de gestion qui doit être approuvé par le Ministère de l'Environnement ; (2) le programme des tâches de gestion est une liste de tâches qui doivent être réalisées immédiatement afin de préserver les espèces et les habitats naturels d'un site, tandis qu'un plan de gestion propose plutôt un programme de conservation à long-terme (20 ans) plus détaillé et qui établit des réglementations et des principes de gestion. Un programme des tâches de gestion va donc être plus facilement et plus rapidement élaboré qu'un plan de gestion. Dans la plupart des cas, ce programme va toutefois prévoir l'établissement d'un vrai plan de gestion notamment pour mener les études d'impacts environnementales qui sont plus facilement réalisables si le site a un plan de gestion.

Alors que généralement les plans de gestion sont plutôt rédigés au niveau local pour chaque site, certaines régions (ex : en Finlande, en Autriche ou en Hongrie) vont coordonner la rédaction des plans de gestion et engager les parties prenantes aussi au niveau régional, ce qui les amène à intégrer d'autres secteurs impliquer dans le développement de la région, tels que l'agriculture, l'aménagement du territoire, la gestion forestière, la gestion des eaux, l'industrie, ou le tourisme. Cette approche permet une planification plus rentable plus efficace, plus souple et plus claire pour les parties prenantes. C'est également un excellent moyen de maintenir une certaine cohérence régionale entre les sites Natura2000.

4.3.4 Participation des parties prenantes

Dans de nombreux pays, la participation des parties prenantes au processus de désignation a été mal organisée ou inexistante, ce qui a conduit à de nombreuses protestations et à un refus vis-à-vis de toute coopération future (voir van Apeldoorn, 2009a,b). Si on considère l'immense étendue de territoires à gérer que représentent les sites Natura 200 et le fait que la vaste majorité de ces territoires sont en propriété privée, il est évident que les parties prenantes doivent être engagés dans la gestion des sites Natura2000. La plupart des pays ont donc tiré les leçons de leurs erreurs passées et impliquent les parties prenantes de façon plus active dans l'élaboration des plans de gestion, des mesures de gestion et des objectifs de conservation.

Les pays peuvent être classés suivant le type de participation qu'ils privilégient :

- une consultation informelle : l'administration publique coordonne les plans de gestion et informe le public. Le public est parfois invité à donner son opinion qui peut être prise en compte par l'administration. Des réunions d'information sont de temps en temps organisées mais les avis affichés localement sont rarement remarqués par le public.
- une consultation formelle suivie d'un accord: l'administration publique coordonne les plans de gestion, diffuse l'information, et les parties prenantes ont le droit légal de donner leur opinion qui doit être examinée par les autorités responsables. A nouveau, le public ne fait pas toujours attention aux avis affichés localement.
- des responsabilités partagées (vraie approche participative): les parties prenantes- propriétaires, utilisateurs, autorités locales, ONG- sont rassemblés dans une sorte de conseil de gestion et invités à exprimer leur point de vue avant d'être directement engagés dans l'élaboration des plans de gestion.

Les deux premières méthodes représentent une approche plus 'top-down', où l'Etat coordonne les plans de gestion au niveau local, tandis que dans la troisième méthode les parties prenantes locaux et régionaux sont directement engagés dans la coordination des plans de gestion qui peut être supervisée par des autorités locales ou régionales. Cette méthode de participation est un mélange d'approches 'top-down' et 'bottom-up' et fonctionne dans les deux sens.

De nombreux projets de renforcement des capacités et les expériences menées en France ou au Royaume Uni, démontrent que l'engagement des parties prenantes très tôt et de façon active dans le processus est un facteur de réussite important dans l'élaboration de plans de gestion réalistes et permet également de diminuer les attitudes négatives vis-à-vis du réseau Natura2000. Au moins un tiers des Etats membres ont développé des approches participatives pour améliorer l'engagement des parties prenantes dans le développement des plans de gestion. Dans certains pays, la participation des parties prenantes est cependant souvent restreinte à la phase d'exécution des plans de gestion (une fois que les autorités gouvernementales ont élaboré les plans de gestion). C'est le cas au Danemark par exemple où l'on a pu constater que cette approche génèrait une baisse de motivation et d'engagement des parties prenantes lors de l'application des plans de gestion.

4.3.5 Communication avec les parties prenantes

Un des défis majeurs est de changer la perception qu'a le public du réseau Natura2000 : de menace il doit devenir source de possibles bénéfices. Les propriétaires, les utilisateurs du territoire, les autres parties prenantes socio-économiques et même les autorités considèrent souvent Natura2000 comme un frein au développement et à l'exploitation des ressources ou parfois ne sont même pas au courant de ce qu'est le réseau Natura2000 et qu'il est nécessaire de le prendre en compte lors des décisions d'aménagement du territoire. Certains parties prenantes ne sont pas conscients que Natura2000 peut également générer des bénéfices et n'ont

pas pris en considération la possibilité que les sites Natura2000 peuvent, ou même doivent être utilisés d'une manière ou d'une autre, sans bien sûr dégrader l'état de conservation des espèces et des habitats. De nombreuses campagnes d'information ont été menées par les Etats membres qui ont fait de gros efforts en termes de communication mais la signification des enjeux de Natura2000 est encore mal interprétée ce qui génère une incompréhension et une hostilité vis à vis de Natura2000.

En Grèce, la gestion des zones Natura2000 dans les régions à forte densité de population, en particulier à proximité des villes ou des stations balnéaires, est souvent considérée comme une menace pour le développement économique, même si ces zones protégées peuvent à long terme se révéler très profitables. Dans certains cas, les autorités locales ignoraient complètement la présence de sites Natura2000 dans leur région.

Si on compare avec le processus de désignation, les Etats membres se montrent beaucoup plus actifs et communiquent mieux sur Natura2000 avec le grand public et notamment avec les parties prenantes. Parmi les actions mises en place pour améliorer la communication sur Natura2000, on trouve des :

- supports d'information installés dans les aires protégées
- dépliants et des brochures sur certains sites Natura2000 particuliers
- programmes TV et des documentaires
- réunions d'information pendant la désignation des sites et lors de l'élaboration des plans de gestion
- articles dans les journaux
- bureaux d'information pour informer les propriétaires et les utilisateurs sur un développement plus durable (sud de l'Autriche)
- guides décrivant les impacts de certaines activités économiques sur les espèces et les habitats et les façons de limiter ces impacts- exemple de « Livre Blanc » en Autriche.
- intégration dans les programmes scolaires et universitaires
- labels ou des certificats pour les produits et les activités économiques durables Natura2000

4.3.6 Programmes de renforcement des capacités

L'élaboration des plans de gestion, le développement de guides méthodologiques, la gestion intégrée et la mise en œuvre des mesures de gestion sont souvent réalisés dans le cadre de l'UE ou de programmes européens tels que Life Nature, le Fonds Européen de Développement Régional, PHARE (un des trois instruments de pré-adhésion de l'UE destinés à aider les pays candidats à préparer leur adhésion à l'UE), ou la Politique Agricole Commune. Ils peuvent aussi se faire dans le cadre de programmes agro-environnementaux, du Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural, de projets transfrontaliers, de projets de renforcement des capacités au travers de l'Association Européenne de Libre-échange, etc. Life Nature joue en particulier un rôle important dans le développement des plans de gestion et

des standards de gestion. Des ONG locales, régionales et nationales sont souvent en charge de trouver les fonds et aussi de développer les plans de gestion et les guides méthodologiques. Certains pays dépendent entièrement des fonds européens pour :

- le développement de plans de gestion
- le développement de guides méthodologiques de gestion
- la mise en œuvre des plans de gestion.

Il reste encore un grand nombre de sites pour lesquels les plans de gestion doivent être élaborés, et pour lesquels les responsabilités de gestion doivent être distribuées. Il est donc difficile d'estimer s'ils peuvent tous être pris en charge par les programmes Life Nature et équivalents, ou si les pays vont devoir eux-mêmes allouer des budgets pour assurer une gestion réussie.

4.3.7 Guides méthodologiques

L'existence, l'utilisation, le développement et le niveau de détails des guides méthodologiques sont très variables d'un pays à l'autre. Des guides méthodologiques ont été établis par les Etats membres pour l'élaboration et l'approbation des plans de gestion, pour leur contenu, pour les procédures de participation du public, pour les mesures de conservation des espèces et des habitats, pour les études d'impact et la surveillance des sites, pour définir les priorités lors de l'élaboration et de la révision des plans de gestion, pour la mise en œuvre des plans de gestion, etc

Pour des raisons administratives et de transparence, l'établissement des plans de gestion est une bonne pratique mais il est également important de guider le processus d'élaboration afin d'obtenir des plans de gestion précis et maîtrisables et de définir leurs limites d'application. Dans les pays où il n'y a pas de recommandations strictes pour l'élaboration des plans de gestion, ceux-ci sont très variables en termes de qualité et restent souvent vagues dans la formulation d'objectifs et de mesures de conservation. Ce flou génère une certaine confusion chez les parties prenantes, et empêche d'atteindre les objectifs, de vérifier l'impact des mesures de gestion, d'estimer les progrès réalisés, etc. Il est aussi probable que ces situations provoquent de nouveaux conflits dans les étapes suivantes du processus. Certains pays ont développé des guides méthodologiques très détaillés sur les priorités d'élaboration des plans de gestion (ex : en France et en Italie), sur leur contenu, et sur les objectifs quantitatifs de conservation (ex : en Slovénie)

Les conseils méthodologiques sont souvent rassemblés sous la forme d'un guide à destination des personnes développant les plans de gestion et comprennent une description des principes de base, le processus d'élaboration des plans de gestion, et les obligations spécifiques pour les différents types de territoires.

A peu près deux-tiers des Etats membres ont développé eux-mêmes des guides méthodologiques, tandis que d'autres pays ne réfèrent qu'aux directives données par les programmes Life Nature. Dans les pays qui n'ont pas développé leurs guides méthodologiques, les ONG locales prennent souvent la direction de l'élaboration des

plans de gestion et utilisent en général les guides produits par des ONG internationales telles que Birdlife International, Eurosite ou WWF

De nombreux pays ont publié des guides détaillés sur les mesures de gestion nécessaires au maintien des espèces et des habitats Natura2000.

Au Niederösterreich, un état d'Autriche, ce que l'on appelle des « Livres blancs » ont été rédigés pour fournir une information sur l'impact des mesures de gestion régulièrement utilisées et des activités socio-économiques sur les espèces et les habitats. En d'autres termes, ces Livres blancs permettent de rassembler l'information sur les conflits possibles entre les objectifs de conservation et les activités réalisées par des individus et des entreprises localisés sur les sites Natura2000. Ces guides sont utilisés comme base de travail pour l'élaboration des plans de gestion, mais aussi pour améliorer la communication sur la gestion des sites Natura2000.

4.4 Mise en œuvre de la gestion

4.4.1 Qui est responsable?

Les diverses responsabilités quant à la mise en œuvre de la gestion d'un site dépendent de la façon dont les Etats membres coordonnent Natura2000, mais elles sont plus ou moins toujours réparties entre les institutions suivantes (voir paragraphe 4.3), des :

- administrations des parcs nationaux ou équivalents (en général lorsque les sites correspondent aux parcs ou dans certains pays pour les sites situés à proximité des parcs)
- communes ou municipalités (souvent avec un manque de ressources, d'expérience et de compréhension des priorités)
- autorités environnementales (régionales) (si ce ne sont pas les mêmes services publiques que les administrations citées ci-dessus)
- groupes de conseil sur les sujets environnementaux composés de parties prenantes (régional)
- organisations privées (soit des ONG, soit des organisations gouvernementales).

Dans certains pays comme la Lettonie et la Bulgarie, les responsabilités quant à l'application des plans de gestion n'ont pas encore été clairement établies ce qui provoque d'importants délais dans la mise en œuvre de la gestion des sites.

Il y a bien sûr une différence entre une commune qui est mandatée pour appliquer les plans de gestion rédigés par une agence environnementale, et un groupe de conseil comprenant des parties prenantes qui a lui-même développé les plans de gestion et est aussi responsable de leur mise en œuvre. Dans le second cas, les plans de gestion seront sans doute plus réalistes vu que ceux qui doivent les appliquer sont ceux qui les ont élaborés. Le fait que ces groupes coordonnent les plans peut les amener à

développer un sentiment de propriété qui associé à des mesures d'encouragement va à la fois améliorer leur compréhension des enjeux et les motiver pour appliquer les mesures de gestion.

Dans certains pays comme l'Autriche et le Luxembourg, les propriétaires et les utilisateurs sont activement soutenus pour trouver des alternatives de développement socio-économique en lien avec la conservation de la Nature, et pour lever des fonds afin de financer les plans de gestion. Ces mesures encouragent les propriétaires et les utilisateurs à adopter une attitude plus positive vis à vis d'un développement socio-économique durable en lien avec la conservation des espèces et des habitats. Dans de nombreux autres pays, il n'y a pas ce genre de soutien et les propriétaires et utilisateurs doivent rechercher des financements (assez rares) eux-mêmes, en général en coopération avec une ONG locale.

4.4.2 Instruments utilisés

Une pléthore d'instruments est utilisée pour mettre en œuvre les plans de gestion et pour atteindre un état de conservation favorable des espèces et des habitats présents dans des zones possédées et gérées par des partis privés. Les instruments principaux sont:

- Le contrat. Ils sont en général basés sur un accord volontaire entre les autorités de gestion et les propriétaires/utilisateurs et stipulent les mesures de gestion qui doivent être appliquées-ou les objectifs de conservation à atteindre- tout en laissant les parties prenantes définir ces mesures. Les mesures de compensation sont en général définies dans un cadre national de compensation, elles compensent les pertes de revenu ou couvrent les frais d'application des mesures de gestion. . Une fois que le contrat a été établi, la gestion peut être imposée par les autorités.
- La lettre d'intention. Il s'agit d'une stratégie plus souple qu'un contrat qui suppose un certain engagement des parties prenantes mais ne leur impose rien.
- L'intégration de la conservation de la Nature dans d'autres programmes d'aide par exemple pour le développement rural, le développement régional, le tourisme, la chasse, la gestion de l'eau, etc. Les obligations associées à ces programmes vont être adaptées afin de répondre à leur but premier tout en intégrant la conservation de la Nature et la nécessité d'atteindre un état de conservation favorable. Cette stratégie ressemble à celle utilisée par l'UE mais en un peu plus compliqué.
- Les permis. Les activités réalisées sur un site Natura2000 sont soumises à une demande de permis afin d'assurer l'état de conservation favorable des espèces et des habitats. Les permis sont délivrés aux propriétaires par l'autorité de gestion.
- La taxe sur l'utilisation des ressources naturelles. Etablir des taxes permet de réguler l'utilisation des ressources naturelles, les taxes peuvent être utilisées en accompagnement des mesures de gestion nécessaires à un état de conservation favorable des espèces et des habitats.

- La liste des activités autorisées et interdites qui peuvent influencer l'état de conservation favorable des espèces et des habitats. Cette liste permet de limiter le nombre d'études d'impact environnementales. L'achat de terres aux propriétaires privés. Cet achat rend alors le gouvernement responsable de l'application du plan de gestion (cette méthode n'est pas utilisée dans tous les Etats membres). Dans certains pays, les zones possédées par l'Etat ne peuvent pas être vendues à des propriétaires privés. L'Etat a aussi parfois un droit de préemption pour l'achat des sites Natura2000.

5 Défis et solutions pour une gestion réussie

Dans les sections précédentes, nous avons décrit les différentes façons d'organiser la gestion des sites Natura2000 dans les 27 Etats membres. Dans ce chapitre, nous présentons une vue d'ensemble des défis rencontrés par les Etats membres lors de la coordination de la gestion des sites. On peut souligner que ces problèmes apparaissent à des degrés divers dans les différents Etats membres et que certains pays rencontrent plus de difficultés que d'autres, ce qui dépend souvent des organisations engagées dans le processus. Les problèmes que nous avons identifiés restent en général valables dans la plupart des cas.

5.1 Communication

Tout d'abord, il faut reconnaître que presque tous les pays ont grandement amélioré leur communication sur Natura2000 ainsi que la participation des parties prenantes. Cependant, les propriétaires, les utilisateurs et même parfois les autorités locales restent souvent mal informés sur l'enjeu majeur de Natura2000 : le développement socio-économique associé à la protection de la Nature. Les parties prenantes ont souvent l'impression que Natura2000 est un des ces projets classiques de protection de la Nature qui interdit toute activité socio-économique sur un site. Enfin, il existe encore dans de nombreux pays une certaine opposition vis-à-vis de Natura2000 en raison d'une absence ou d'un manque :

- de communication pendant le processus de désignation
- d'information sur ce qui est en train d'arriver avec le site, sur ce que sera la procédure, et sur le possible rôle des propriétaires et des utilisateurs.
- d'engagement dans le développement des mesures de gestion.

Dans les pays de l'ancien bloc de l'Est- bien que ce ne soit pas limité à ces pays- il y a peu d'expérience des méthodes de concertation pour l'élaboration des plans de gestion, notamment pour identifier les problèmes et rechercher des solutions. En Pologne par exemple, une des difficultés majeures a été de dépasser les doutes et la défiance des représentants du Ministère de l'Environnement vis-à-vis de la participation des parties prenantes et de l'utilité d'une telle approche dans l'élaboration des plans de gestion.

Il est vivement conseillé d'améliorer la communication avec les parties prenantes, de mettre en avant les enjeux, et de démontrer les opportunités de Natura2000, de promouvoir les projets de renforcement des capacités, de donner des directives claires et de définir une stratégie, afin d'assurer l'engagement des parties prenantes et l'élaboration d'une gestion réussie et durable. La communication avec les parties prenantes est extrêmement importante à toutes les étapes du développement des plans de gestion des sites Natura2000. Lorsque les parties prenantes s'approprient l'enjeu de la protection de la Nature, les progrès sont importants et rapides.

L'expérience apportée par les projets de jumelage de l'UE et par d'autres projets de renforcement des capacités démontre que le dialogue avec les représentants des communautés locales et des différents groupes d'intérêt peut modifier l'attitude négative vis-à-vis de Natura2000.

Les projets de renforcement des capacités ont convaincu les partenaires coordonnant la gestion des sites des avantages d'une approche participative dans la préparation des plans de gestion.

5.2 Objectifs de conservation

Premièrement, il y a en général trop peu de données sur l'état des espèces et des habitats sur les sites Natura2000 pour formuler des objectifs solides de conservation. Deuxièmement, si il n'y a pas de recommandations strictes, les objectifs de conservation pour les espèces et les habitats Natura2000 restent vagues dans les plans de gestion, ce qui limite les possibilités de contrôler l'efficacité des mesures et les efforts de conservation et ne donne aux parties prenantes qu'une idée imprécise des objectifs et donc de leur propre engagement. Au final, cela peut remettre en cause l'état de conservation favorable des espèces et des habitats.

Troisièmement, les propriétaires et les utilisateurs ainsi que les autres parties prenantes socio-économiques n'arrivent pas toujours à un consensus sur les objectifs de gestion des sites, en partie à cause de l'absence de données ou parfois de données incorrectes sur l'état des espèces et des habitats.

Afin de trouver des solutions à ces problèmes de données, les Etats membres adaptent des programmes de surveillance existant ou développent de nouveaux programmes, mais certains pays font aussi peu d'efforts. Ce sont surtout les ONG mais également les instituts de recherche et les universités qui jouent un rôle clé dans la collecte de données sur l'état de conservation des espèces et des habitats. Les opportunités représentées par ces organisations doivent être exploitées par les Etats membres notamment dans les pays de l'ancien Bloc de l'Est où il y a encore beaucoup de défiance vis à vis des ONG dont les intentions ne sont pas toujours bien comprises.

Un petit nombre de pays définissent les objectifs au niveau national, régional ou au niveau du site. Ils impliquent également les parties prenantes pour l'élaboration et la dissémination des objectifs de conservation pour les régions et les sites. Il se met ainsi en place un système plus souple pour atteindre l'état de conservation favorable des espèces et des habitats. De plus, les parties prenantes s'approprient l'enjeu de la conservation de la Nature et se sentent responsable de la réussite et du maintien de l'état de conservation favorable des espèces et des habitats.

Les critères et obligations doivent être définis par les autorités pour une formulation claire des objectifs de conservation dans les plans de gestion ou tout autre document légal. On évite ainsi d'avoir des objectifs flous, une confusion dans les responsabilités

et des difficultés à évaluer les efforts de gestion, ce qui pourrait compromettre les objectifs de conservation et générer de nombreux conflits.

5.3 Manque de ressources

Environ un tiers des Etats membres ont mis en place des plans de gestion pour la moitié de leurs sites (certains ont même presque terminé). Afin d'atteindre cet objectif, ces pays ont élaboré des plans de gestion clairs, ils ont développé une stratégie et ont mobilisé suffisamment de personnel ou se sont appuyés sur des structures organisées pour rédiger les plans. Un cinquième des Etats membres a fait de réels progrès dans le développement des plans de gestion mais ils n'ont pas encore atteint la barre des 50% de sites. Pour les autres Etats membres, les plans de gestion sont encore en phase initiale voir dans certains cas n'existent toujours pas. Ces situations sont en général liées à un démarrage tardif du processus, à une absence de stratégie claire ou à un manque de moyens en termes de personnel et de fonds. Ces divers problèmes entraînent une certaine confusion chez les parties prenantes, des délais et une défiance vis à vis de Natura2000. Quelques pays comme Malte et Chypre n'ont pas débloqué de financement pour le développement des plans de gestion et espèrent les financer au travers des financements de l'EU.

Pour d'autres pays qui sont relativement avancés dans le développement des plans de gestion, un autre frein est constitué par l'absence de structure de financement (ex: République Tchèque) ou par une structure de financement insuffisante pour la mise en œuvre de la gestion (Etats baltes).

Dans un certain nombre de pays, la responsabilité de la mise en œuvre de la gestion incombe aux communes ou aux municipalités sur les quelles sont localisés les sites. Bien que les municipalités aient souvent un important niveau de responsabilités, la conservation de la Nature est rarement une de leurs priorités. Parmi les paramètres qui peuvent intervenir dans ce sens on peut noter : le manque de connaissances et d'expérience pour comprendre les enjeux, le manque de personnel qualifié et de financement, la désertification des campagnes, etc

Plusieurs solutions ont été identifiées par les Etats membres pour résoudre ces problèmes :

- Impliquer les ONG, les parties prenantes, les administrations des parcs nationaux, etc. dans le développement et la préparation de la mise en œuvre des plans de gestion.
- Associer protection de la Nature et développement économique (exemples dans De Blust et al. 2009 et le programme Life Nature)
- Organiser les financements UE et les autres structures de financement (quoiqu'il semble que les financements UE tels que Life Nature ne puissent pas couvrir la gestion à long-terme des sites Natura2000)
- Définir les responsabilités de façon réaliste c'est à dire en mettant en place des autorités de gestion ou en organisant des fonds supplémentaires et un meilleur encadrement.

Certaines populations isolées (rurales) des pays baltes – et sans doute aussi d'autres pays de l'ancien bloc de l'Est- n'ont ni la volonté, ni la confiance, ni les moyens de mettre en place une exploitation durable des sites Natura2000 situés dans leur région. La première réaction du 'public' est en général une vive opposition car il voit le processus de désignation Natura2000 comme une main mise de l'Europe sur leur territoire.

Les ministères de l'Environnement des anciens pays du bloc de l'Est manquent souvent de personnel et d'expérience et ont en général peu de pouvoir en comparaison des autres ministères. L'organisation des ministères de l'Environnement se fait aussi souvent de manière « ad hoc » et se caractérise par une approche « top-down/vielle école ». Les ONG ne sont pas vraiment appréciées et plutôt perçues comme des problèmes que comme des instruments permettant de mobiliser le soutien du public et donc des alliés qu'il faut encourager. D'un autre côté, les ONG dans ces pays sont souvent divisées, relativement petites et en compétition les unes avec les autres. Il n'y a pas la tradition culturelle de s'affilier à des ONG comme on le voit dans les pays d'Europe de l'Ouest.

Une approche participative dans l'élaboration des plans de gestion permet de solutionner la plupart des problèmes cités mais certains obstacles difficiles à dépasser demandent parfois l'intervention du gouvernement. On en arrive à ce que le processus d'élaboration, souvent très long, devienne aussi important que les résultats.

5.4 Continuité

Une critique générale notamment venant de pays comme la Grèce, Chypre ou Malte, concerne le manque de continuité dans la planification de la gestion des sites et dans sa mise en œuvre. Il y a de nombreux projets mais souvent de courte durée car les autorités et les sponsors financent en général les activités les plus médiatiques et ne donnent pas beaucoup de fonds pour renforcer les structures de fonctionnement nécessaires sur la durée. Les projets pilotes ou de renforcement des capacités, tels que Life Nature, sont les bienvenus mais l'utilisation des connaissances ainsi générées et le suivi de ces projets sont souvent négligés car les autorités régionales et locales qui ne voient pas là de priorité. Même les autorités de gestions nouvellement établies, comme en Grèce, pâtissent du fait que la protection de la Nature ne soit pas une priorité pour les ministères de l'Environnement. La plupart des autorités de gestion sont pénalisées par un manque de financement à long-terme et doivent enchaîner des périodes d'activité et d'inactivité, ce qui provoque une certaine défiance des la part des parties prenantes, une perte régulière de connaissances, d'expérience et de personnel qualifié.

Afin d'assurer la mise en œuvre de Natura2000, les Etats membres doivent allouer un minimum de budget pour mettre en place 'l'infrastructure' minimale qui pourra garantir une gestion à long-terme et le suivi de ces efforts de gestion. La responsabilité d'atteindre et de maintenir un état de conservation favorable des espèces et des habitats incombe aux Etats membres et pour cela ils doivent garantir

la participation des parties prenantes, un personnel qualifié et un financement suffisant.

5.5 Stratégie et guides méthodologiques

L'absence de stratégie et de guides méthodologiques contribue également à créer défiance et confusion chez les parties prenantes et à générer des délais et parfois des résultats de qualité variable en termes de conservation de la Nature. Malheureusement, il y a encore de nombreux pays et régions qui n'ont pas développé de stratégie et de guide méthodologique ce qui peut entraîner les problèmes suivants :

- des plans de gestion dont le contenu et la qualité sont très variables;
- une certaine confusion concernant les responsabilités et en conséquence une relative inertie des autorités et des parties prenantes.
- des objectifs mal définis qui peuvent même se révéler dommageables à l'état de conservation favorable ;
- le développement d'activités sur les sites mettant en danger les espèces et les habitats et donc leur état de conservation favorable.
- peu ou pas de communication sur Natura2000
- un manque d'information et de transparence sur les opportunités que représente Natura2000 en termes de développement socio-économique ;
- une défiance et une opposition de la part des parties prenantes.

Les ONG qui ont déjà été très actives dans la sélection des sites Natura2000, ont dans ces cas précis un rôle crucial, quasiment de « pionniers », dans l'élaboration des plans de gestion et des guides méthodologiques.

La responsabilité de la mise en œuvre du réseau Natura2000 ne peut toutefois pas reposer uniquement sur les ONG. Les autorités doivent au moins imposer un certain nombre de critères nécessaires à la gestion des sites Natura2000, entre autres :

- qui est responsable pour quelle tâche;
- des objectifs de conservation clairs et vérifiables;
- des procédures de participation des parties prenantes et d'organisation des activités;
- des approches de gestion des espèces et des habitats;
- une information sur les opportunités que représente Natura2000 en termes de développement socio-économique associé à une politique de protection de la Nature.

Le type de sites Natura2000 est très variable, les Etats membres doivent donc prévoir une certaine souplesse dans les directives de gestion. On a pu observer que certaines directives ou conseils méthodologiques pouvaient se révéler trop rigides ou au contraire trop générales pour être appliquées sur certains sites. Il est donc préférable de développer des approches de gestion locales avec un encadrement approprié plutôt que d'avoir des approches trop « top-down » ou des approches locales mais sans encadrement ou directives.

De nombreux projets tels que les projets de Jumelage de l'UE ou le projet Life Nature jouent un rôle essentiel en permettant d'améliorer l'expérience sur: les processus de participation des parties prenantes, la mise en place d'une gestion intégrée, les possibilités de développement socio-économique associé à une politique de conservation de la Nature, la sensibilisation à Natura2000, le développement de guides méthodologiques, etc. Ces projets contribuent à mettre en œuvre avec succès le réseau Natura2000 mais n'agissent actuellement qu'à une petite échelle et ne couvrent pas l'ensemble des sites du réseau Natura2000. Les États membres et la Commission Européenne doivent donc envisager d'accroître leurs efforts dans ce domaine.

Les ONG de conservation de la Nature ont un rôle clé dans la mise en œuvre du réseau Natura2000 et doivent donc être encouragées. Ces ONG ont déjà contribué de façon importante à la sélection et à la désignation des sites et peuvent certainement jouer un rôle essentiel dans l'élaboration et l'application des plans de gestion, dans la mise en place de réseaux de surveillance, mais aussi dans les actions de sensibilisation sur Natura2000, d'engagement des parties prenantes et d'aide au développement socio-économique.

Il est indispensable d'amener les parties prenantes à s'approprier les enjeux de protection de la Nature et de définir avec eux des objectifs communs, si l'on veut atteindre avec succès un état de conservation favorable des espèces et des habitats et ainsi promouvoir un développement socio-économique durable.

Références

- De Blust, G., R.W. Kruk, R. C. van Apeldoorn & A. R. J. Sier, 2009. Information and communication on the designation and management of natura2000 sites. Towards Integrated Management. Main report 3.
- Idle, E. & T.J.H. Bines, 2004. Management planning for protected areas: a guide for practitioners and their bosses.
- Kruk, R. W., G. De Blust, R. C. van Apeldoorn, I.M. Bouwma & A.R.J. Sier, 2009. Information and communication on the designation and management of Natura2000 sites. Organizing the management in 27 EU Member States. Main report 2.
- Sier, A. R. J., R. C. van Apeldoorn, G. De Blust & R. W. Kruk, 2009. Information and communication on the designation and management of natura2000 sites. A proposal for a Natura2000 partner award scheme. Main report 4.
- Van Apeldoorn, R. C., R. W. Kruk, I. M. Bouwma, F. Ferranti, G. De Blust & A. R. J. Sier, 2009a. Information and communication on the designation and management of Natura2000 sites. The designation in 27 EU Member States. Main report 1.
- Van Apeldoorn, R. C., R. W. Kruk, I. M. Bouwma, F. Ferranti, G. De Blust & A. R. J. Sier, 2009b. Information et communication sur la désignation et la gestion des sites Natura2000. Désignation dans les 27 Etats membres de l'UE. Synthèse.

ANNEXE 1 Liste des collaborateurs

<i>Pays</i>	<i>Information par</i>
Autriche	Umweltbundesamt, Wien (Th. Ellmauer)
Belgique	Agricultural University of Gembloux, Gembloux (J. Taymans) Brussels Institute for Environmental Management, Brussels (B. Van der Wijden) Catholic University Leuven (KUL), Leuven (S. Meuris) Catholic University Leuven (UCL), Louvain- La-Neuve (V. Grogna) Walloon Public Service, Department of Nature and Forests, Jambes (M. Fautsch, M. Dufrêne) Walloon Public Service, Department of Nature and Forests, Namur (F. Laviolette)
Bulgarie	Ministry of Environment and waters (Natura2000 Department), Sofia (N. Nedyalkov) Central Laboratory for General Ecology, Bulgarian Academy of Sciences, Sofia (V. Biserkov) Balkani Wildlife Society, Sofia (A. Kovathev)
Chypre	Federation of Environmental and Ecological Organizations of Cyprus, (C. Theodorou) BirdLife Cyprus, (M. Hellicar) Environment Service Ministry of Agriculture & Environment, Engomi (C. Pantazi)
République tchèque	Orbicon, Copenhagen (K. Madsen) NABU, Berlin (M. Herrmann; O. Leskelä) Institute of Applied Ecology Daphne, Prague (J. Dysek) Ministry of Environment, Prague (P. Roth) ECN.cz, Prague (M. Vlašín)
Danemark	Orbicon A/S, Viby (K. Seeberg- Kitnaes) Danish Centre for Forest & Landscape, (H. Vejre)
Estonie	Ministry of Environment, Talinn (H. Zigel) State Nature Conservation Centre, Talinn (R. Martverk, R. Müür) Stockholm Environment Institute Talinn Centre (SEI), Talinn (P. Kuldna, K. Peterson) University of Tartu, Talinn (B. Pensoo) Estonian Fund for Nature, Tartu (J-O. Salm)

Finlande	Natural Heritage Service, Helsinki (M. Heinonen) Ministry of Environment, Helsinki (H. Korpelainen) University of Joensuu, Joensuu (P. Jokinen) University of Turku, Turku (A. Malmsten)
France	L'Atelier Technique des Espaces Naturels (G.I.P-ATEN), Montpellier (L. De Sousa)
Allemagne	Bundesamt für Naturschutz, Bonn (A. Ssymank; G. Ellwanger) Umweltamt Riedstadt, Riedstadt (M. Harnisch) Naturschutzbund Deutschland (NABU), Berlin (M. Herrmann, O. Leskelä)
Grèce	National Agricultural Research Institute (Nagref), Athene (K. Pitatopoulou) Forest Directory Epirus Region, Epirus (K. Papageorgiou) University of Reading, Reading (I. Vogiatzakis) Axios Loudias Aliakmonas Management Authority, Thessaloniki (S. Varelzodou)
Hongrie	BirdLife Hungary, Budapest (A. Králl) Hortobagy National Park Directorate, (S. Levente, G. Szilagyi [also Lithuania])
Irlande	Ministry of Environment, Heritage & Local Government, Dublin (R. Jeffrey) An Taisce, the National Trust for Ireland, Dublin (A. Murray)
Italie	Bologna University (Agrarian Faculty), Bologna (M. Speranza; F. Ferranti) Regione Emilia Romagna (Direzione Generale Ambiente e Difesa del Suolo e della Costa, Servizio Parchi e Risorse Forestali), Bologna (M. C. Cera) Regione Toscana (Direzione Generale Politiche Territoriali e Ambientali), Firenze (A. Casadio)
Lettonie	Ministry of Environment, Riga (V. Busa) Latvian Fund for Nature, Riga (I. Racinska) Nature Protection Board, Riga (I. Kabanova)
Lituanie	Lithuanian Fund for Nature, Vilnius (M. Zableckis, P. Mierauskas) BEF. Ltd., Vilnius (Z. Morkvenas)
Luxembourg	Ministry of Environment, Luxembourg (L. Schley) BirdLife Luxembourg, Luxembourg (P. Lorgé) Consultancy Bureau MB, Bertrange (M. Bunusevac) Naturschutzbund Deutschland (NABU), Berlin (M. Herrmann)

Malte	Management Authority for the Environment (MEPA), Valetta (D. Stevens) BirdLife Malta, Valetta (A. Raine) Nature Trust, Valetta (V. Attard)
Pays-Bas	Alterra, Wageningen, the Netherlands (Mrs. V. Simeonova)
Pologne	University of Life Sciences, Lublin (T.J. Chmielewski) National Academy of Sciences, Krakow (M. Makomaska- Juchiewicz) Polish Society for the Protection of Birds, Warszawa (J. Krogulec) Pronatura-Polish Society of Wildlife Friends (M. Beresowska) Jagielonski University, Krakow (J. Cent) EKO-Tourist, Krakow (P. Dabrowski) Arcadis, Hoofddorp, NL (B. Nijhoff) Darwin Initiative, Department for Environment, Food and Rural Affairs, (UK) Penicuik (E. Idle)
Portugal	None
Roumanie	University of Bucharest, Bucharest (N.A. Geamănă) Transilvania University of Brasov, Brasov (G. Predoiu)
Slovaquie	The Institute of Landscape Ecology of the Slovak Academy of Sciences, Bratislava (J. Spulerova)
Slovénie	Triglav National Park Authority (M. Solar) University of Ljubljana, Ljubljana (A. Sajovic)
Espagne	Department of Environment Cataluna, Barcelona (C. Castell Puig) SEO/BirdLife Spain, Madrid (O. Infante)
Suède	Swedish EPA (Naturvårdsverket), Stockholm (A. Lindhagen)
Royaume-Uni	Joint Nature Conservation Committee, Peterborough (W. Jones) Centre for Ecology and Hydrology, Lancaster (A.R.J. Sier)
International	Colorado State University, USA (S. Cottrell) WWF European Policy Office, Brussels (A. Baumüller) European State Forest Association, Brussels (E. Kosenkranius) UNESCO/MAB, Paris (M. Bouamrane)