



SIXIÈME CONFERENCE MINISTERIELLE
“ENVIRONMENT FOR EUROPE”

BELGRADE, SERBIE
10-12 octobre 2007

RESEAU ECOLOGIQUE PANEUROPEEN :
RAPPORT SUR L'ETAT D'AVANCEMENT - MESSAGE AUX
MINISTRES ET DECIDEURS POLITIQUES

document soumis par

le Conseil de l'Europe

par l'intermédiaire du Groupe de travail préparatoire spécial
composé de hauts fonctionnaires

DOCUMENT D'INFORMATION



NATIONS UNIES

MESSAGE AUX MINISTRES ET DECIDEURS POLITIQUES

« Nous approuvons la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère (...) en tant que cadre de référence pour la préservation de la diversité biologique et paysagère (...). Nous demandons que l'on s'emploie à promouvoir la protection de la nature, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des zones protégées, en mettant sur pied un réseau écologique européen, réseau physique composé des réserves proprement dites, reliées entre elles par des corridors et entourées de zones tampons, et de faciliter ainsi la dispersion et la migration des espèces ».

Douze années se sont écoulées depuis l'engagement solennel des Ministres de l'Environnement et Chefs de délégation de la Région de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE/ONU), réunis à Sofia en 1995 lors de la troisième Conférence « Un Environnement pour l'Europe ».

Les défis énoncés à Sofia sont toujours d'actualité. Ils ont été repris dans la Déclaration du Millénaire (New York, 2000) et dans la Déclaration de Johannesburg sur le développement durable (Johannesburg, 2002). A Kiev en 2003 lors de la cinquième Conférence ministérielle, les représentants des 51 gouvernements présents ont souhaité prendre les mesures adaptées et intensifier leurs efforts pour améliorer l'environnement mondial. Ils ont réaffirmé à cette occasion leur responsabilité politique dans l'objectif du millénaire visant à stopper la perte de biodiversité d'ici à 2010 et se sont engagés à fournir les ressources nécessaires à la création d'un Réseau écologique paneuropéen (REP).

Placé au coeur de la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère adoptée en 1995, le REP apparaît désormais aux Etats paneuropéens comme un instrument essentiel de conservation et de gestion des espèces, des écosystèmes, des habitats et des paysages, dans une démarche globale d'aménagement du territoire harmonieuse et participant au développement durable des peuples d'Europe. Il est devenu également un instrument majeur pour la mise en œuvre de la Convention sur la biodiversité en Europe.

La Résolution sur la Biodiversité adoptée à Kiev prévoyait trois phases successives de réalisation d'ici 2010 :

- la conception et la création de plans d'action et de réseaux écologiques nationaux ;
- l'élaboration et l'application de plans de gestion appropriés des éléments des réseaux écologiques nationaux ;
- la prise en compte et l'intégration du REP dans les politiques sectorielles.

Les résultats obtenus à ce jour apportent d'importants éléments de satisfaction.

Les enjeux et les acquis dans la mise en œuvre du REP permettent donc de dessiner la voie de l'action politique à entreprendre dans ce domaine, dans la perspective de l'échéance de 2010.

I LES ENJEUX

Le déclin des espèces à la fois en termes d'effectifs et de distribution ainsi que celui de leurs habitats est un phénomène connu de tous temps. Cependant, la mondialisation de l'économie et des rapports sociaux intensifie les pressions sur l'environnement ; elle accroît les attentes vis à vis des ressources naturelles et des services fournis par les écosystèmes, et se conjugue aux changements climatiques pour exercer une contrainte de plus en plus forte sur la diversité biologique et paysagère. L'accélération de ce phénomène au cours des dernières décennies est inquiétante ; ce déclin affecte désormais l'économie et le bien-être social de l'humanité, de sorte que le développement durable pourrait être hypothéqué si aucune mesure n'était

prise. L'Europe n'échappe pas à cette tendance observée sur la planète entière ; la vie sauvage et les habitats naturels de l'espace paneuropéen sont menacés.

Pourquoi un réseau écologique paneuropéen ?

Les espèces ne connaissent pas les frontières géopolitiques, pas plus que les écosystèmes ne fonctionnent généralement à l'échelle des pays. En outre, l'érosion de la diversité biologique et paysagère trouve souvent ses origines dans des causes et dans des phénomènes dépassant les limites territoriales des pays, tels que les pollutions transfrontières et surtout les changements climatiques. Dans un tel contexte, les pays sont amenés à rechercher les synergies en développant la coopération internationale, voire au moyen d'actions communes.

De nombreux dispositifs internationaux participent déjà à la conservation du patrimoine biologique et paysager paneuropéen. Souvent, les pays se sont dotés eux-mêmes de dispositifs nationaux, à l'échelle de leurs territoires. Tous ces mécanismes contribuent à la réalisation du REP, en respectant la diversité des cultures qui font la richesse de l'espace paneuropéen, avec des sensibilités politiques et selon des approches méthodologiques variées.

A terme, le REP doit :

- permettre la conservation d'un éventail complet d'écosystèmes, d'habitats, d'espèces et leur diversité génétique et de paysages d'importance européenne ;
- veiller à ce que les habitats soient suffisamment vastes pour favoriser la conservation des espèces ;
- offrir des possibilités suffisantes de dispersion et de migration des espèces
- permettre la remise en état de composantes dégradées de systèmes environnementaux essentiels ;
- protéger ces systèmes environnementaux contre les menaces potentielles.

Avec le REP, les partenaires de la Stratégie disposent d'un cadre unique et cohérent de coopération au niveau paneuropéen, suffisamment flexible pour répondre aux attentes de tous les pays d'Europe, respectueux des subsidiarités et des particularités régionales, nationales et locales.

Le REP fournit d'ores et déjà aux gouvernements des pays paneuropéens un cadre politique d'intervention leur permettant à tous niveaux, local, régional, national et international de veiller à la conservation de la diversité biologique et paysagère sur laquelle leur développement durable socio-économique est largement fondé.

II LES ACQUIS

Depuis la Conférence de Kiev, des progrès importants et concrets ont été accomplis par les pays paneuropéens en faveur d'une meilleure prise en compte des réalités biologiques dans leurs politiques, leurs droits et leurs institutions.

Une vision politique commune

L'utilité du REP est désormais largement reconnue par les pouvoirs publics. Le REP est devenu un instrument de coopération internationale dans le domaine de l'environnement et du développement durable, particulièrement flexible et bien adapté aux nombreuses spécificités locales de l'espace paneuropéen. Il crée aujourd'hui un lien politique entre les pays paneuropéens au service des droits et libertés et de la sécurité. Cette action de coopération conduit les acteurs impliqués dans ce processus à plus d'ouverture, d'écoute et d'attention vis-à-vis des autres, favorisant la recherche de solutions conjointes et, ce faisant, renforçant l'unité paneuropéenne.

Cette réalité politique majeure s'est véritablement affirmée au cours des dernières années. Les gouvernements des pays participant au processus considèrent désormais que le REP est un outil d'aménagement du territoire à part entière et nombre de réalisations montrent que ce sentiment est partagé aussi par les pouvoirs locaux des pays.

D'ici à 2010, ces acquis devront être confortés en vue de la mise en œuvre complète du REP. En ce sens, les pays devraient soutenir les politiques en faveur de la diversité biologique dans une vision commune du développement durable en Europe, encourager le dialogue au sein de la société civile et favoriser les relations de proximité entre les acteurs, en particulier les collectivités locales et le secteur privé.

Un chantier bien engagé

Le REP repose sur l'identification de zones importantes du point de vue écologique, dans le but de faciliter leur préservation et celle des relations écologiques qui les unissent. Depuis la Conférence de Kiev, des avancées majeures ont été faites dans ce domaine.

Le REP, ses éléments et ses fonctions

Les zones naturelles d'intérêt biologique ou paysager bénéficiant de reconnaissances internationales et/ou nationales, sont de plus en plus nombreuses ; ces zones reconnues pour leurs valeurs, y compris culturelles, sociales et économiques, constituent l'armature du REP. Les zones noyaux du REP bénéficient autant que de besoin de mesures de conservation. De plus en plus souvent, les pouvoirs publics prennent en compte les relations écologiques entre ces zones, dans leurs politiques et programmes de travaux et d'aménagement, y compris à l'échelle internationale. La cartographie indicative des éléments du REP est également bien engagée. Ces efforts positifs doivent être poursuivis.

D'ici à 2010 :

- les pays devraient poursuivre l'établissement du REP en assurant la cohérence entre les éléments terrestres, côtiers et marins qui le composent et en tenant compte des travaux internationaux ou communautaires en cours ainsi qu'en veillant à un équilibre entre les régions à l'échelle paneuropéenne ;
- ils devraient soutenir et accroître la recherche scientifique en matière de connectivité écologique ;
- ils devraient soutenir un programme de recherche sur le rôle et les fonctions du REP au plan des changements climatiques et leur impact sur la diversité biologique et paysagère paneuropéenne, en liaison avec les travaux de la CCNUCC et de la CDB, en vue de l'élaboration d'un système de contrôle de l'adaptation aux changements climatiques ;
- les cartes du REP devraient être complétées et actualisées en vue de les présenter lors des prochaines Conférences des Parties à la CDB ;
- un échange d'information en matière de bonnes pratiques dans la création et la gestion de réseaux écologiques dans le cadre du REP devrait être mis en place ;
- les états de référence y compris les estimations concernant les espèces et les habitats devraient être complétés.

Le REP et les politiques sectorielles

La plupart des politiques sectorielles ont des effets directs ou indirects significatifs sur la diversité biologique et paysagère de l'Europe. C'est la raison pour laquelle il est important que les préoccupations environnementales soient intégrées dans ces politiques. La Déclaration de Kiev a relevé la faiblesse des résultats dans ce domaine. Elle a souligné le fait que les progrès obtenus sont demeurés ponctuels et peu pérennes parce que liés le plus souvent à la conjoncture économique ou à des substitutions techniques.

Les pays devraient nettement développer leurs efforts afin que, d'ici à 2008, conformément aux conclusions de la Conférence de Kiev, le REP fournisse des conseils pour l'élaboration de tous les grands plans d'aménagement ainsi que pour les activités des secteurs économiques et financiers des secteurs concernés.

L'agriculture

Nombre d'espèces ne doivent leur présence ou leur absence en Europe qu'à l'agriculture. Les paysages paneuropéens procèdent souvent de relations directes et anciennes entre les activités rurales et l'environnement. Ces activités ont façonné le continent au cours de son histoire mais elles ont aussi conduit à une fragmentation des habitats naturels, contribuant à éroder la diversité biologique et paysagère.

D'ici à 2010 :

- un audit environnemental sur les principales mesures européennes d'intégration de l'environnement dans les politiques agricoles et sur leurs effets concrets au plan biologique et paysager devrait être réalisé ;
- un recensement des zones naturelles d'intérêt écologique et paysager élevé situées dans les écosystèmes agricoles des pays, devrait être engagé ainsi que leur cartographie à l'échelle paneuropéenne ;
- des lignes directrices devraient être élaborées pour leur gestion agricole raisonnée ;
- des études de cas exemplaires de bonnes pratiques et de gestion agricole raisonnée d'écosystèmes naturels d'intérêt écologique devraient être réalisées.

La gestion forestière

Une coopération internationale efficace s'est développée au cours des dernières années entre le processus de la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère et la Conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe (CMPFE). Cette coopération répond de façon satisfaisante aux objectifs-clefs de Kiev. Elle sera approfondie sur les sujets en cours et étendue à de nouveaux sujets, en relation avec le Plan d'action de l'Union européenne pour la gestion durable des forêts, en particulier son objectif 3.2 relatif à l'amélioration et à la protection de l'environnement

D'ici à 2010 :

- les pays devraient poursuivre leur coopération avec la CMPFE et le processus « Un environnement pour l'Europe/SPDBP » et rechercher si possible de nouveaux sujets prioritaires¹ ; ces thèmes devraient être étudiés en tenant compte des autres travaux internationaux² ;
- la diffusion et l'information sur les bonnes pratiques de gestion forestière par tous les moyens appropriés devraient être facilitées.

¹ Ex : connectivités entre les aires protégées forestières ; coopération transfrontalière en matière d'aménagement et de gestion forestière ; clarification et harmonisation du vocabulaire forestier ; élaboration de lignes directrices de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité forestière appliquées aux forêts paneuropéennes ; amélioration et diffusion des connaissances sur ces forêts et leur gestion durable (méthodes, instruments).

² Ex : Plan d'action de l'UE pour la gestion durable des forêts ; Programme de travail de la CBD sur la diversité biologique forestière ; Groupe intergouvernemental sur les forêts ; Forum des Nations Unies sur les forêts ; Plan de mise en œuvre du SMDD.

Les transports

La politique des transports joue un rôle capital en matière de conservation de la diversité biologique et paysagère. De toutes les politiques sectorielles, elle est sans doute l'une des plus structurantes, en particulier les transports terrestres et fluviaux dont les effets sur cette diversité sont les plus manifestes.

Malgré les efforts accomplis dans ce domaine, la prise en considération de la diversité biologique et paysagère dans les schémas, programmes et plans de transport, demeure encore nettement insuffisante. Les orientations internationales et communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport doivent à l'avenir mieux intégrer l'environnement.

D'ici à 2010 :

- une évaluation des projets prioritaires de développement du réseau de transport transeuropéen³ du point de vue de l'environnement devrait être établie, en conformité avec la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière⁴ et en relation avec la Conférence européenne des ministres chargés de l'aménagement du territoire (CEMAT) et son Réseau paneuropéen des Régions Modèles ;
- le Code de bonnes pratiques en matière de transport publié par le Conseil de l'Europe⁵ et l'adapter aux fonctionnalités des réseaux écologiques, du REP en particulier, devrait être actualisé.

Les autres politiques sectorielles

De nombreuses autres politiques publiques agissent sur le fonctionnement des réseaux écologiques, la conservation de leurs éléments et le maintien des relations biologiques et paysagères entre ces éléments. Beaucoup reste à faire pour intégrer les considérations d'environnement dans les politiques sectorielles et verticales et prendre en compte les réseaux écologiques, principalement au niveau local. Cela impose de recourir à des approches de bas en haut où la coopération inter-régionale entre les pouvoirs locaux joue un rôle capital. Les pays s'efforceront de développer leur action en ce sens dans les secteurs politiques les plus sensibles, l'énergie, le tourisme et la gestion des ressources en eau.

D'ici à 2010 :

- l'intégration des données environnementales dans les secteurs politiques les plus sensibles tels que l'énergie, le tourisme et la gestion des ressources en eau devrait être favorisée, en impliquant au mieux les acteurs locaux et en encourageant la coopération territoriale en particulier ;
- un « Guide européen d'observation du patrimoine biologique et paysager en milieu rural » devrait être publié, sur le modèle du Guide d'observation du patrimoine rural⁶.

III VERS LA FINALISATION DU REP

Situé aujourd'hui à une étape charnière de sa réalisation, le REP constitue une démarche politique paneuropéenne à part entière, originale dans son approche et ambitieuse dans ses objectifs. Il est devenu un système cohérent, fondé sur une vision commune et partagée, venant en appui à la réalisation des principaux objectifs de la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère.

Comment agir ?

La finalisation du REP se fonde sur une obligation de résultats reposant sur trois grands principes d'action en faveur du développement durable :

³ Livre blanc de la Commission, 2001 : « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 ».

⁴ Espoo, 2001.

⁵ Conseil de l'Europe, 1998.

⁶ CEMAT, 2002.

- **maintenir les connectivités écologiques** pour préserver les processus naturels et la capacité des écosystèmes à procurer des biens et des services au bénéfice de l'humanité ;
- **intégrer la préservation de la diversité biologique et paysagère** dans l'aménagement du territoire en général pour garantir l'équilibre socio-économique ;
- **développer une vision commune du développement** qui réponde à l'universalité des problèmes et à la mondialisation des phénomènes environnementaux.

Un objectif à moyen terme, être prêt pour 2010

La diversité biologique et paysagère est une référence pour les pays paneuropéens, une chance pour leurs Etats et une garantie pour leurs peuples.

A des rythmes et selon des démarches qui sont propres à chacun d'eux, les pays impliqués dans le processus de la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère sont de plus en plus conscients de la nécessité d'un développement socio-économique, respectueux de la diversité biologique et paysagère.

2010 constitue une échéance commune qui s'impose à tous, avant la pleine réalisation du REP d'ici à 2015, comme leurs gouvernements s'y sont engagés à Sofia.

Sept orientations politiques majeures

A moyen terme, les pays devraient suivre sept orientations politiques majeures :

- **améliorer concrètement la prise en compte des relations écologiques** entre les éléments du REP et des réseaux nationaux, à toutes échelles territoriales ;
- **progresser dans la représentation du REP** et poursuivre en liaison avec le Secrétariat de la Convention de Berne et les organismes spécialisés, la réalisation d'inventaires pour les habitats et les espèces insuffisamment pris en compte jusqu'à présent, particulièrement en ce qui concerne les écosystèmes marins et côtiers ;
- **sensibiliser, informer et impliquer les acteurs nationaux et locaux** au processus, y compris les acteurs privés, notamment au sens de la Convention d'Aarhus, en liaison avec ses organes et selon les conclusions des travaux du Comité de la politique de l'environnement de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies ;
- **approfondir la prise en compte de la diversité paysagère** dans le REP, au sens de la Convention européenne du paysage (art. 5 et 6 en particulier) et en liaison avec ses organes ;
- **renforcer l'intégration des politiques sectorielles et verticales** dans le REP et appliquer concrètement les principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen, adoptés par la CEMAT⁷ ; améliorer la connaissance des effets de ces politiques sur la diversité biologique et paysagère, en liaison avec les organismes appropriés (MCPFE, CEMAT, ...) ;
- **développer la coopération interterritoriale** sur le sujet des réseaux écologiques, au sens de la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, en liaison avec les organismes appropriés (Comité des Pouvoirs locaux, ...) ;

⁷ Rec. (2002)1 Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

- **poursuivre les coopérations** entre le Secrétariat de la Stratégie et celui de la CBD, en particulier dans le cadre des programmes consacrés aux aires protégées et aux forêts.