

Strasbourg, le 6 novembre 2020
[pa04frev_2020.docx]

T-PVS/PA(2020)04rev

CONVENTION RELATIVE A LA CONSERVATION DE LA VIE SAUVAGE ET DU MILIEU
NATUREL DE L'EUROPE

Comité permanent

40^e réunion
Strasbourg, 30 novembre - 4 décembre 2020

**Évaluation du plan de travail du Réseau Émeraude
pour 2011-2020**

Proposition d'un plan de travail post-2020

SEPTEMBRE 2020

*Document préparé par
Otars Opermanis et Marc Roekaerts*

Table des matières

1. Introduction	3
2. Rapport de suivi 2020.....	4
3. Activités restant à réaliser.....	12
3.1. Module 1 : Pays africains	14
3.2. Module 2 : Islande, Suisse et Norvège.....	14
3.3. Module 3 : Turquie.....	14
3.4. Module 4 : Pays des Balkans occidentaux	14
3.5. Module 5 : Andorre, Liechtenstein et Monaco.....	15
3.6. Module 6 : Pays d'Asie centrale	15
4. Éléments retenus pour le plan de travail post-2020.....	15
4.1 Propositions relatives au contenu et à la présentation du nouveau plan de travail.....	15
4.2 Niveau d'ambition pour la définition des objectifs	17
5. Conclusion.....	19
6. Références	19

Résumé

Le présent rapport analyse les progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan de travail du Réseau Émeraude pour 2011-2020 et propose des projets d'éléments pour le plan de travail post-2020. L'objectif général pour 2020 qui visait à rendre « le Réseau Émeraude [...] pleinement opérationnel pour assurer la survie à long terme de toutes les espèces et habitats d'intérêt européen » n'a pas été atteint. Faute d'indicateurs mesurables dans le plan de travail pour 2011-2020, il s'est avéré difficile d'évaluer l'avancement de certaines activités. Toutefois, les indicateurs de performance actuels ont été comparés à des indicateurs similaires issus du processus de création du réseau Natura 2000. La collecte de ces données a mis en évidence des progrès considérables dans un grand nombre de pays, en particulier au regard de la couverture des sites Émeraude proposés. En revanche, 9 pays (sur 24 au total) n'ont pas commencé à mettre le réseau en place. Le rapport propose par ailleurs de modifier l'ossature du plan de travail du Réseau Émeraude pour 2011-2020, en introduisant notamment des objectifs mesurables et des indicateurs associés dans le prochain plan. L'établissement d'objectifs numériques est reporté, jusqu'à ce que la Commission européenne donne des pistes d'interprétation sur l'engagement 2030 de l'Union européenne de protéger 30 % de la superficie terrestre et marine. Il conviendra également d'attendre l'adoption des objectifs mondiaux relatifs à la diversité biologique par la Conférence des Parties (COP) à la Convention sur la diversité biologique (CDB) qui se tiendra en mai 2021.

1. Introduction

Le plan de travail (souvent nommé calendrier) du Réseau Émeraude pour 2011-2020 a été élaboré et approuvé en 2010 par le Comité permanent de la Convention de Berne. L'état d'avancement du Réseau Émeraude pendant la période 2011-2020 a été brièvement évalué chaque année et le plan a également été modifié et mis à jour en 2015, à la suite d'une évaluation à mi-parcours. Ce plan de travail¹ se présente comme une feuille de calcul qui affiche toutes les activités planifiées regroupées en fonction du calendrier (généralement sur une base bisannuelle à partir de 2011-2012) et les phases de création du Réseau Émeraude. Les évaluations annuelles se limitaient généralement à catégoriser chaque activité par couleur (vert pour les activités réalisées, rouge pour celles restant à réaliser et jaune pour celles en cours de réalisation), et à émettre des observations.

D'une manière générale, le Réseau Émeraude s'est élargi ces dix dernières années, avec 3 260 sites Émeraude reconnus qui couvrent en moyenne 14 % du territoire national des pays participants. La situation mérite néanmoins une analyse approfondie et le présent document obéit à deux objectifs principaux : 1) évaluer dans le détail la mise en œuvre du plan de travail du Réseau Émeraude pour 2011-2020 et 2) s'appuyer sur les conclusions de cette évaluation pour tracer les grandes lignes du plan stratégique du Réseau Émeraude pour 2021-2030. Il est également attendu que le nouveau plan de travail concorde avec la nouvelle Stratégie de l'Union européenne pour la biodiversité (2020), et avec la mise à jour en cours de l'avant-projet du cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020 qui sera adopté lors de la 15^e COP à la CDB, celle-ci étant reportée en raison de la pandémie de covid-19, probablement au début de l'année 2021.

Bien que cette évaluation tienne compte de plusieurs facteurs, elle est principalement effectuée sous l'angle **de la biologie de conservation**. Nous n'avons pas analysé systématiquement, par exemple, les conséquences juridiques, les approches stratégiques et administratives, les avantages socioéconomiques ou les coûts financiers liés à la mise en place du Réseau Émeraude. Il convient de souligner qu'en parallèle, une étude est en cours, qui met l'accent sur les aspects juridiques des différentes étapes pour les sites Émeraude (site proposé, candidat, adopté ou désigné). Autre point essentiel, une proposition en faveur d'un cadre de suivi destiné à évaluer l'avancement du Réseau Émeraude est en voie d'élaboration. Certains éléments de ce travail figurent déjà dans le présent document.

Le présent document englobe les chapitres suivants qui représentent les étapes de travail engagées :

1. Rapport de suivi 2020
2. Activités à réaliser
3. Éléments proposés pour le plan de travail post-2020

¹ <https://rm.coe.int/progress-in-the-enforcement-of-the-revised-calendar-for-the-implementation/168097e1c7>

Pour cette étude, nous avons utilisé des documents sur le Réseau Émeraude préparés par le Secrétariat de la Convention de Berne, la base de données des sites Émeraude, les conclusions consolidées de suffisance relatives au Réseau Émeraude, la documentation du réseau Natura 2000 archivée par l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), et d'autres références qui sont mentionnées, le cas échéant.

Le présent document devrait faire l'objet de discussions à la réunion du Groupe d'experts Zones protégées et Réseaux écologiques en octobre 2020, avant d'être présenté au Comité permanent lors de sa 40^e réunion en décembre 2020.

2. Rapport de suivi 2020

La dernière évaluation annuelle du plan de travail (calendrier) du Réseau Émeraude remonte à décembre 2019. Dans le présent document, nous avons mis à jour ce calendrier avec les informations disponibles jusqu'à la fin du mois d'août 2020 et le tableau 1 présente une version légèrement remaniée du plan de travail qui permet de consigner diverses observations.

Selon l'évaluation des progrès effectuée en 2019, sur les 41 activités répertoriées dans le plan de travail révisé pour 2011-2020, 35 % étaient réalisées, 20 % étaient en cours de réalisation et 45 % restaient à réaliser. Ce plan n'avait pas fixé d'objectif numérique. Il a donc été difficile d'évaluer l'avancement de chaque activité, surtout celles classées comme étant « en cours de réalisation ». L'objectif global pour 2020 était que « le Réseau Émeraude de zones d'intérêt spécial pour la conservation [soit] pleinement opérationnel pour assurer la survie à long terme de toutes les espèces et de tous les habitats d'intérêt européen ». Il est évident que cet objectif n'a pas été atteint.

Toutefois, ces observations ne sont que générales et il convient d'examiner les progrès effectivement réalisés au niveau des pays et au niveau de chaque phase de constitution du Réseau Émeraude².

Tableau 1. Activités répertoriées dans le plan de travail du Réseau Émeraude pour 2011-2020 révisé en 2015. Résultat de l'évaluation effectuée à la fin de l'année 2019.

Calendrier	Type	Description de l'activité	Catégorie	Observations
2011-2012	Activité stratégique	Actualisation de la Résolution n° 6 (1998) et de la Résolution n° 4 (1996) ; soumission au Comité permanent à ses 31 ^e et 32 ^e réunions (2011-2012), par la voie de propositions présentées en temps utile.	En cours de réalisation	Concrètement, cette activité peut être considérée comme « réalisée ». Elle est récurrente, car il s'avère régulièrement nécessaire, et de manière imprévisible, d'actualiser les résolutions.
	Activité stratégique	Collecte d'informations de référence sur la présence et la répartition des espèces et des habitats, en collaboration avec l'AEE.	Réalisée	Concrètement, cette activité est elle aussi récurrente lorsque de nouvelles informations sont mises à disposition (voir la tâche ci-dessous).
	Activité stratégique	Élaboration de lignes directrices sur les outils de gestion, de suivi et d'établissement de rapports compatibles avec les outils de Natura 2000 existants.	En cours de réalisation	Cette activité prévue pour la période d'évaluation peut être considérée comme « réalisée », car plusieurs documents importants sont déjà livrés, comme le document d'orientation sur la gestion des sites Émeraude ³ (2014), format et lignes directrices sur les rapports au titre de la Résolution n° 8 (2012).
	Phase I	Négociation d'un projet pilote pour la Tunisie.	A réaliser	

² Le Réseau Émeraude : un réseau de zones d'intérêt spécial pour la conservation en Europe. Document explicatif et compilation de textes pertinents. Adresse web : <https://rm.coe.int/168074669d>

³ Vers la gestion des sites Émeraude : document d'orientation. Adresse web : https://pjp-eu.coe.int/emerald-network/images/pa08e_2014_management_emerald_sites_final.pdf

Calendrier	Type	Description de l'activité	Catégorie	Observations
	Phase I	Mise en œuvre d'un deuxième projet pilote pour le Maroc.	À réaliser	
	Phase I	Analyse de la faisabilité d'un deuxième projet pilote en Turquie et/ou planification possible pour l'achèvement de la phase I.	À réaliser	
	Phase I	Négociation sur l'achèvement de la phase I en Bosnie-Herzégovine	Réalisée	Dans la pratique, cette négociation n'a jamais débouché sur une action concrète. La phase I se poursuit et se poursuivra jusqu'à ce qu'il devienne nécessaire d'ajouter des sites supplémentaires à la base de données.
	Phase I	Achèvement de la phase I pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la République de Moldova dans le cadre du projet dans la région du Partenariat oriental avant la fin de l'année 2011	Réalisée	Dans la pratique, la phase I se poursuit et se poursuivra jusqu'à ce qu'il devienne nécessaire d'ajouter des sites supplémentaires à la base de données.
	Phase I	Achèvement de 80 % de la phase I pour l'Ukraine	Réalisée	Voir ci-dessus. L'expression du pourcentage du réseau n'est plus employée, car avant tout séminaire biogéographique, personne n'est en mesure de définir à quoi 100 % se rapporte.
	Phase I	Réalisation d'au moins 50 % de la phase I pour le Bélarus et la partie européenne de la Fédération de Russie	Réalisée	Voir ci-dessus.
	Phase I	Achèvement de la phase I pour la Suisse, la Norvège et l'Islande	Réalisée	L'Islande n'a même pas commencé la phase I.
	Phase I	Négociations sur le recensement de sites dans les pays qui ne participent pas au programme sur le projet pilote : Andorre, Liechtenstein, Monaco, Kazakhstan (partie européenne).	À réaliser	Réalisée pour l'Andorre.
	Phase II	Évaluation des sites Émeraude proposés dans six pays des Balkans occidentaux : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Monténégro, Macédoine du Nord et Serbe ; analyse des écarts.	Réalisée	L'évaluation a été effectuée, mais avec de nombreuses lacunes. Les phases I et II ne sont pas réalisées.
	Phase II	Négociation avec les pays des Balkans occidentaux sur la désignation possible de nouvelles zones d'intérêt spécial pour la conservation (ZISC).	À réaliser	
	Phase II	Début de l'évaluation des sites Émeraude proposés pour l'Arménie,	Réalisée	

Calendrier	Type	Description de l'activité	Catégorie	Observations
		l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la République de Moldova (2012).		
	Phase II	Début de la pré-évaluation de la première liste des sites Émeraude proposés pour les pays qui le demandent (Suisse, Norvège).	Réalisée	
2013-2014	Activité stratégique	Finalisation de la collecte d'informations de référence sur les espèces et les habitats d'intérêt européen.	En cours de réalisation	Dans la pratique, cette activité peut être considérée comme « réalisée » pour la période d'évaluation. Elle est récurrente.
	Activité stratégique	Élaboration et adoption d'outils de suivi et de plans de gestion, conformément aux lignes directrices européennes ; création d'un réseau écologique paneuropéen cohérent.	En cours de réalisation	Tel qu'écrit, cela peut être attribué à la phase III. Effectivement « en cours de réalisation », à la discrétion de chaque pays pris individuellement.
	Phase I	Poursuite du projet pilote en Tunisie.	À réaliser	Le terme de « poursuite » est imprécis, dès lors que le projet n'a même pas débuté.
	Phase I	Achèvement du Réseau Émeraude au Maroc.	À réaliser	Voir ci-dessus.
	Phase I	Mise en œuvre d'un projet complet pour le Réseau Émeraude en Turquie.	À réaliser	Voir ci-dessus.
	Phase I	Achèvement de la phase I pour le Bélarus, la partie européenne de la Fédération de Russie et l'Ukraine.	Réalisée	La phase I n'est pas totalement aboutie. Voir également ci-dessus.
	Phase I	Élaboration des principes de création du Réseau Émeraude (composé de zones clés du Réseau écologique paneuropéen [REP]) dans la partie asiatique de la Fédération de Russie et le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Tadjikistan, le Turkménistan, l'Ouzbékistan (si nécessaire, d'autres activités seront prévues dans ce domaine).	À réaliser	
	Phase II	Achèvement de l'évaluation des sites Émeraude proposés en Arménie, en Azerbaïdjan, en Moldova et en Géorgie.	Réalisée	
	Phase II	Début de l'évaluation des sites proposés au Bélarus, en Fédération de Russie et en Ukraine, en coordination avec l'évaluation des sites en République de Moldova et du Caucase du Sud, le cas échéant.	Réalisée	
	Phase II	Évaluation des sites Émeraude en Suisse, en Islande et en Norvège.	Réalisée	À l'exception de l'Islande. Suisse : un seul séminaire en 2012, étant donné le nombre réduit de sites.

Calendrier	Type	Description de l'activité	Catégorie	Observations
	Phase II	Évaluation des sites Émeraude proposés dans d'autres pays en fonction des actions réalisées en phase I (Andorre, Liechtenstein, Monaco, Kazakhstan (partie européenne))	A réaliser	Excepté pour l'Andorre.
	Phase III	Désignation officielle du Réseau Émeraude dans les Balkans occidentaux.	A réaliser	
	Phase III	Mise en œuvre d'outils de gestion, de suivi et d'établissement de rapports dans la zone des Balkans occidentaux.	A réaliser	
2015-2016	Activité stratégique	Poursuite de l'élaboration et de la mise en œuvre de plans de gestion et du suivi des ZISC désignées.	A réaliser	Cette activité n'est pas entièrement « à réaliser ». Selon la base de données du Réseau Émeraude, certains sites ont déjà un plan de gestion.
	Phase II	Finalisation de l'évaluation des sites Émeraude proposés au Bélarus, en Fédération de Russie et en Ukraine.	Réalisée	
	Phase II	Évaluation des sites Émeraude proposés dans les pays africains participants.	A réaliser	
	Phase III	Désignation du Réseau Émeraude dans la République de Moldova et le Caucase du Sud.	En cours de réalisation	Tous les sites de la République de Moldova sont adoptés ; certains sites géorgiens sont également acceptés.
	Phase III	Lancer la désignation des sites Émeraude au Bélarus, en Fédération de Russie et en Ukraine.	Réalisée	Excepté pour la Fédération de Russie. Certains sites du Bélarus restent candidats.
	Phase III	Désignation du Réseau Émeraude en Norvège, en Islande et en Suisse.	A réaliser	Plutôt « en cours de réalisation ». En Suisse, tous les sites identifiés ont été adoptés et en Norvège, la plupart d'entre eux l'ont été. Mais aucune action n'a été menée en Islande.
	Phase III	Réévaluation de tous les sites Émeraude adoptés en fonction de nouvelles connaissances.	A réaliser	Voir l'observation sur cette activité au chapitre 3.
	Phase III	Désignation du Réseau Émeraude dans d'autres pays en fonction des actions réalisées en phase II (Andorre, Liechtenstein, Monaco, Kazakhstan (partie européenne)).	A réaliser	Excepté en Andorre : en cours de réalisation.
2017-2019	Phase III	Publication des listes du Réseau Émeraude de ZISC	Réalisée	Dans la pratique, cette activité récurrente est mise en œuvre chaque année.
	Phase III	Finaliser la désignation des sites Émeraude dans toute la région paneuropéenne, et dans les pays africains participants	En cours de réalisation	

Calendrier	Type	Description de l'activité	Catégorie	Observations
	Phase III	Évaluation complète du Réseau Émeraude paneuropéen en vue d'assurer la survie à long terme des espèces et des habitats menacés en Europe	En cours de réalisation	L'évaluation en cours du Réseau Émeraude figure dans la base de données sur les conclusions de suffisance.
	Phase III	Évaluation de la pertinence des annexes de la Convention de Berne et des résolutions n° 4 (1996) et n° 6 (1998)	En cours de réalisation	Activité récurrente.
2018	Aucun lien direct	Premier cycle de rapports portant sur la mise en œuvre du Réseau Émeraude pour la période 2013-2018, conformément à la Résolution n° 8 (2012)	En cours de réalisation	Activité probablement à transférer dans la catégorie « réalisée ». Premiers rapports d'évaluation rédigés, mais pas sur toutes les caractéristiques, et les pays attendus n'ont toujours pas envoyé de rapport. Mais cette activité n'est qu'indirectement liée au Réseau Émeraude.
2020	S. o.	Le Réseau Émeraude des ZISC est pleinement opérationnel pour garantir la survie à long terme des espèces et des habitats d'intérêt européen, grâce à ses outils adéquats de gestion, de suivi et d'établissement de rapports compatibles avec Natura 2000		Cet objectif s'inscrit plutôt dans une vision à long terme, un objectif qui va même au-delà de la période 2021-2030.
	S. o.	Des procédures ont été mises en place pour actualiser les données en permanence et évaluer la survie à long terme des espèces et des habitats.		Activité récurrente.

Il est difficile de distinguer rigoureusement les phases de constitution du Réseau Émeraude. Compte tenu du caractère cyclique du processus, les phases II et III peuvent démarrer alors même que la phase précédente n'a pas été achevée (voir Opermanis et Roekaerts, 2020). Dans de nombreux pays, toutes les phases se déroulent en réalité en même temps. Ainsi, certains sites retenus pour le réseau peuvent encore être examinés et décrits (phase I), d'autres peuvent être évalués et adoptés (phase II), et des mesures de conservation spécifiques peuvent également être prises (phase III).

Tableau 2. Pays à différents stades du processus de création du Réseau Émeraude (y compris ceux qui n'ont pas encore débuté). La phase II englobe tous les pays qui ont organisé au moins un cycle d'évaluation biogéographique. La phase III comprend des pays qui ont fait état d'au moins un plan de gestion établi pour un site du Réseau Émeraude.

Aucune phase engagée	Phase I engagée	Phase II engagée	Phase III engagée
Burkina Faso	Albanie	Albanie	Andorre
Islande	Arménie	Arménie	Arménie
Kazakhstan	Andorre	Andorre	Bélarus
Liechtenstein	Azerbaïdjan	Azerbaïdjan	Géorgie
Monaco	Bélarus	Bélarus	République de Moldova
Maroc	Bosnie-Herzégovine	Bosnie-Herzégovine	Suisse
Sénégal	Géorgie	Géorgie	Ukraine
Tunisie	République de Moldova	République de Moldova	
Turquie	Monténégro	Monténégro	
	Macédoine du Nord	Macédoine du Nord	
	Norvège	Norvège	
	Fédération de Russie	Fédération de Russie	
	Serbie	Serbie	
	Suisse	Suisse	
	Ukraine	Ukraine	

Le tableau 2 dresse la liste des pays en fonction des différentes phases de création du Réseau Émeraude. Comme expliqué ci-dessus, il est plus facile de classer les pays par phase engagée que par phase achevée. En effet, même la phase I n'est pleinement réalisée dans aucun pays, car selon la base de données sur les conclusions consolidées de suffisance, tous les pays doivent décrire et proposer des sites supplémentaires. Pour les 15 pays qui ont lancé le processus, il a également été possible d'attribuer des valeurs aux indicateurs de chaque phase, conformément au cadre de suivi proposé pour le Réseau Émeraude (tableau 3, Opermanis et Roekaerts, 2020).

En d'autres termes, le tableau 2 répertorie les pays qui ont débuté les différentes phases et le tableau 3 décrit l'état d'avancement de chacune des phases. Ces deux tableaux sont plus instructifs que le premier, qui indique uniquement si une activité a été finalisée, est en cours de réalisation ou n'a pas débuté. Le problème est que le plan de travail pour 2011-2020 n'établissait aucun indicateur mesurable pour évaluer l'état d'avancement des objectifs. Souvent, les seules réponses possibles sont une affirmation ou une négation, sachant que la réalité est beaucoup plus complexe ; derrière une réponse négative, certaines réalisations ne sont pas visibles. Quant aux activités dites en cours de réalisation, les progrès peuvent aller de 1 % à 99 %.

Nous pouvons aussi partir du principe que l'objectif correspondant à l'indicateur « Couverture nationale » de la phase I doit être proportionné à l'objectif 11 d'Aichi (c'est-à-dire la protection de 17 % des zones terrestres et d'eaux intérieures, et 10 % des zones marines et côtières). Toutefois, la phase I ne garantissant pas (ni n'excluant) nécessairement que les sites proposés soient protégés au regard de la loi, l'indicateur « Couverture nationale des sites adoptés » de la phase II correspond davantage à la signification de l'objectif 11 d'Aichi. Et pourtant, le tableau 3 montre que plusieurs pays tels que l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, le Monténégro et la Macédoine du Nord, ont déjà atteint une couverture nationale de 17 % pour la phase I.

Tableau 3. Tableau possible des indicateurs visant à mesurer l'écart par rapport à l'objectif (qui construirait le baromètre final du Réseau Émeraude) (source : Opermanis et Roekaerts, 2020). Il existe probablement de bonnes raisons de penser que les bases de données du Réseau Émeraude intègrent rarement des informations sur les plans de gestion.

Pays	Phase I				Phase II			Phase III
	Nombre de sites de tous types	Superficie des sites de tous types (km ²)	Couverture nationale de sites de tous types (%)	Indice de suffisance (%)	Nombre de sites adoptés	Superficie des sites adoptés (km ²)	Couverture nationale des sites adoptés (%)	Proportion des sites adoptés avec un plan de gestion (%)
AD	2	26,2	5,6	11,9	2	26,2	5,6	100,0
AL	25	5 224,3	18,2	28,7	0	0	0	0
AM	23	10 337,2	34,8	68,7	0	0	0	21,7
AZ	17	16 795,3	19,4	21,7	0	0	0	0
BA	29	2 504,6	4,9	0,7	0	0	0	0
BY	162	24 038,4	11,6	27,7	155	23 064,7	11,1	8,0
CH	37	642,2	1,6	1,4	37	642,2	1,6	21,6
GE	58	12 629,1	18,1	25,1	46	10 401,9	14,9	1,7
MD	61	3 252,0	9,6	24,0	61	3 252,0	9,6	47,5
ME	32	2 400,8	17,1	18,0	0	0	0	0
MK	35	7 543,8	29,3	16,1	0	0	0	0
NO	706	49 687,3	15,3	19,8	568	44 033,4	13,6	0
RS	61	10 210,8	11,6	13,5	0	0	0	0
RU	1635	499 497,9	12,6	8,4	0	0	0	0
UA	377	80 982,4	13,4	40,1	377	80 982,4	13,4	2,1

L'autre objectif d'Aichi qui vise à protéger 10 % du territoire marin n'est pas mesurable à ce stade, car pour l'heure, seule une poignée de sites sont proposés par l'Ukraine dans la mer Noire et par la Fédération de Russie dans l'Arctique et dans la mer Caspienne. L'évaluation des espèces marines et des habitats marins n'ayant à ce jour fait l'objet d'aucun séminaire biogéographique, il sera désormais nécessaire à titre provisoire de tenir un ou des séminaires d'évaluation spécifique (comme cela s'est fait lors du processus Natura 2000).

L'indicateur de la phase II (indice de suffisance), exprimé comme le pourcentage des conclusions de suffisance par rapport à toutes les conclusions, constitue l'indicateur le plus instructif (voir la discussion dans Opermanis et Roekaerts, 2020), car il représente les qualités de ce réseau de sites pour chaque espèce et chaque habitat protégés. À l'heure actuelle, on compte 15 séminaires d'évaluation biogéographique : 7 pays ont connu 2 cycles d'évaluation et 8 pays ont connu un cycle d'évaluation. Seule l'Arménie enregistre plus de 50 % des résultats « suffisants » et est en voie d'achever le réseau ; la plupart des autres pays ne sont pas près d'y parvenir.

Le Réseau Émeraude a pour vocation de garantir la survie à long terme de **tous** les habitats et de **toutes** les espèces respectivement répertoriés dans la Résolution n° 4 (1996) et la Résolution n° 6 (1998) de la Convention de Berne. L'objectif serait donc d'atteindre 100 % de suffisance. Or l'indice de suffisance ne peut qu'en théorie atteindre 100 %. Au fil du temps, la nature évolue et les connaissances scientifiques s'améliorent constamment, de sorte que les pays doivent sans cesse réexaminer les conclusions de suffisance précédentes et faire face à tout surcroît de travail inattendu. Par conséquent, un indice de suffisance de plus de 95 % peut être considéré comme un bon résultat.

On peut également se demander **ce qui a réellement été fait** pour le Réseau Émeraude pendant la dernière décennie (2011-2020) et ce qui pourra être fait dans la décennie à venir (2021-2030). Pour se forger un jugement objectif, la seule possibilité consiste à revenir sur l'expérience vécue avec la création du réseau Natura 2000 dans l'Union européenne, car les deux réseaux présentent de nombreuses similitudes, à savoir une approche et une méthodologie communes. Quoi qu'il en soit, il n'est aucune raison de penser que la création du Réseau Émeraude aurait dû ou sera plus facile que celle du réseau Natura 2000.

Le premier séminaire biogéographique Natura 2000 (dans la région macaronésienne) s'est tenu en 1996⁴. Le processus biogéographique Émeraude a été lancé en 2011 avec un séminaire régional pour six pays des Balkans occidentaux. Cela signifie que le processus du Réseau Émeraude est à la traîne par rapport au processus de Natura 2000 depuis une quinzaine d'années, ce qui permet d'établir des comparaisons. Grâce aux archives de l'AEE et de la Commission européenne, il est possible de retracer l'évolution de Natura 2000 et pour notre étude, nous avons comparé les informations suivantes :

- Pour évaluer les résultats de la période 2011-2020, nous avons étudié les réalisations de Natura 2000 en 2006, soit 10 ans après le lancement du processus biogéographique ;
- Pour évaluer les objectifs possibles de la période 2021-2030, nous avons observé les réalisations de Natura 2000 en 2016, soit 20 ans après le lancement du processus biogéographique (voir le chapitre 3 du présent rapport).

La première comparaison donne les résultats suivants : en 2006, les sites d'importance communautaire (SIC) représentaient une moyenne de **12,1 %** de la superficie terrestre de l'Union européenne et les zones de protection spéciale (ZPS) couvraient **8,9 %** de l'Union européenne⁵. En 2020, tous les types de sites Émeraude occupent **14,8 %** de la superficie terrestre des pays. À propos de l'Union européenne, deux points importants sont à relever : 1) auparavant, pour des raisons juridiques, les réseaux des SIC et des ZPS étaient calculés séparément. La couverture globale de Natura 2000 n'était pas disponible pour 2006, mais il est établi que dans la plupart des pays, une grande partie des SIC et des ZPS se chevauchaient ; 2) dans l'Union européenne, le statut de SIC ne garantit pas automatiquement une protection juridique semblable à celle accordée aux sites Émeraude proposés ou candidats. En 2006, sept pays construisaient le réseau depuis 2004, et dans les Parties contractantes non-membres de l'Union européenne, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Géorgie, la République de Moldova, la Fédération de Russie et l'Ukraine n'ont engagé le processus biogéographique qu'en 2015.

En 2006, l'indice de suffisance moyen dans l'Union européenne était de **82,6 %** (24 pays évalués), mais les écarts entre les pays, en particulier les « anciens » et les « nouveaux » États membres, étaient relativement élevés (figure 1). En 2020, les Parties contractantes non-membres de l'Union européenne enregistraient un indice de suffisance moyen de **21,7%** (tableau 3). Pour ce calcul, seuls 15 pays ayant lancé la phase I ont été examinés et 9 autres pays n'ont pas proposé de site.

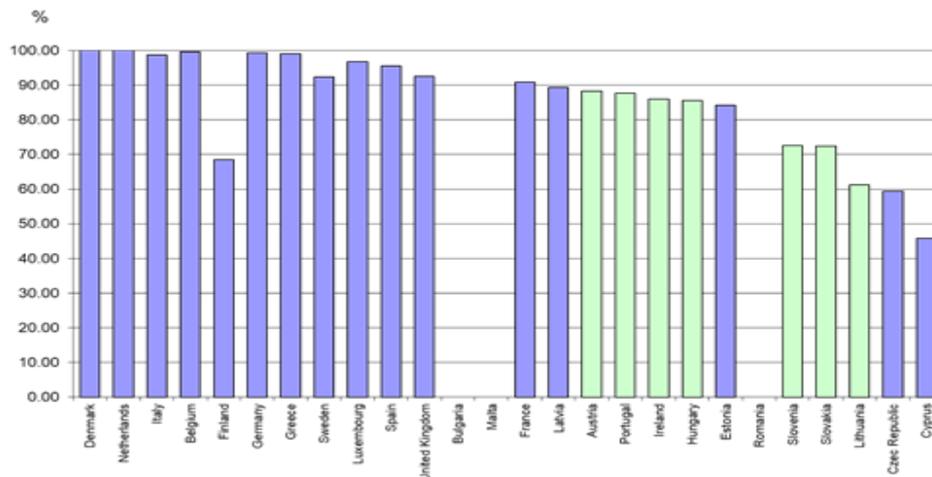


Figure 1. Indice de suffisance dans l'Union européenne en 2006. Les barres montrent dans quelle mesure les États membres ont proposé des sites jugés suffisants pour protéger les habitats et les espèces énumérés dans les annexes I et II de la directive « Habitats ». (Les espèces marines et les habitats marins ne sont pas pris en compte.) Source : AEE⁶.

⁴ https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-bd/activities/list_of_seminars_2016.pdf

⁵ https://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/nat2000news/nat20_en.pdf

⁶ https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/sufficiency-index-state-of-progress-by-member-states-in-reaching-sufficiency-for-the-habitat-directive-annex-i-habitats-and-annex-ii-species-2/csi008_fig04_2008_graph.eps

Il est difficile de mesurer l'avancement de la phase III du processus de création du Réseau Émeraude, comme le montrent les travaux réalisés en parallèle sur la création d'un cadre de suivi (Opermanis et Roekaerts, 2020, chapitre 3.3). L'évaluation des mesures de conservation constitue une tâche complexe encore inachevée, y compris dans l'Union européenne, qui s'appuie sur les bases de données relatives aux sites et aux rapports, et sur des évaluations thématiques spéciales. Il est donc impossible à ce stade d'établir des comparaisons avec l'Union européenne. Seule la nécessité d'adopter un « nouveau processus biogéographique »⁷ similaire, qui faciliterait l'échange d'informations et d'expériences sur des questions de gestion diverses dans les Parties contractantes extérieures à l'Union européenne a déjà été reconnue (Pritchard et Opermanis, 2017). La seule mesure que nous avons pu présenter dans cette étude est la proportion de sites Émeraude associés à un plan de gestion (voir tableau 3, phase III). Les résultats ont montré une très faible proportion dans la majorité des pays, mais peut-être ceux-ci ne signalent-ils pas systématiquement l'existence de plans de gestion dans les fiches de données standard.

Cet exercice permet de tirer les conclusions suivantes :

- Le plan de travail (ou calendrier) du Réseau Émeraude pour 2011-2020 n'a pas été mis en œuvre tel que défini, puisque 45 % des activités prévues restent à réaliser et que l'objectif général pour 2020 (« un Réseau Émeraude pleinement opérationnel pour garantir la survie à long terme des espèces et des habitats protégés » n'a pas été atteint.
- À l'évidence, le plan de travail pour 2011-2020 était très ambitieux, peut-être du fait du manque d'expérience des participants qui n'avaient pas mesuré les efforts requis pour mettre en place le Réseau Émeraude dans une période de dix ans. Il aurait également fallu prendre en compte la taille du territoire couvert par les Parties contractantes extérieures à l'Union européenne (comme en 2011) et leurs énormes différences.
- Des éléments positifs mettent en évidence un succès considérable, à en juger par les critères numériques. En comparant les mêmes indicateurs appliqués au réseau Natura 2000 et au Réseau Émeraude, dans les deux cas dix ans après le lancement du processus biogéographique, on a pu constater que la couverture des sites proposés était semblable, mais que l'indice de suffisance moyen des pays de l'Union européenne dépassait largement celui des Parties contractantes non-membres. Ces dernières manquent probablement d'informations sur la présence d'espèces et d'habitats (d'où des fiches de données standard incomplètes) ou leur réseau n'englobe pas les sites les mieux placés et les plus représentatifs voire, plus vraisemblablement encore, ces écarts résultent de la combinaison des deux facteurs.
- Le processus biogéographique du Réseau Émeraude présente deux lacunes importantes : 1) neuf pays n'ont même pas entrepris la phase I et 2) les six autres pays (à savoir la Suisse et cinq pays des Balkans occidentaux) n'ont pas continué de désigner des sites supplémentaires après le premier cycle d'évaluation.
- Les meilleurs résultats ont été atteints dans les pays du Partenariat oriental (l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Géorgie, la République de Moldova et l'Ukraine) et la Fédération de Russie où des projets ciblés visant à stimuler le processus biogéographique ont été mis en œuvre (2013-2016, 2017-2018, 2019).

Le chapitre suivant donne un aperçu des activités planifiées qui n'ont pas été réalisées entre 2011 et 2020 et analyse les raisons possibles de ces échecs, en vue d'examiner la pertinence de les maintenir dans le plan de travail post-2020.

3. Activités restant à réaliser

Dans le plan de travail pour 2011-2020, 18 activités ont été classées au final comme restant à réaliser, c'est-à-dire qu'aucun progrès n'a été accompli, ou très peu. Par souci de visibilité, ces activités ont été principalement classées sur une base géographique (figure 2). Toutefois, d'autres considérations telles que la taille du pays et sa participation historique au Réseau Émeraude ont également été prises en compte, mais, dans la mesure du possible, les groupes de pays concernés par le plan de travail pour 2011-2020 ont été maintenus. Par rapport au tableau 1, les activités sont décrites plus succinctement. Une activité relative à la phase III pour 2015-2016 intitulée « Réévaluation de tous les sites Émeraude adoptés en fonction de nouvelles connaissances » a été

⁷ https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/platform/index_en.htm

abandonnée, car elle a perdu de son sens, telle que définie, dans le cadre général du processus de création du Réseau Émeraude.

L'analyse a permis de faire ressortir six modules illustrant les activités à réaliser par groupe géographique de pays (figure 2). Chacune des sections ci-dessous englobe de brèves observations sur la situation en cours. Les groupes de pays permettent de mieux cerner les problèmes communs possibles pour élaborer une même stratégie de résolution. À l'origine, l'objectif visait aussi à classer ces modules par priorité, en fonction de l'urgence des actions ou des progrès à accomplir, mais il est apparu qu'en théorie, chaque Partie contractante à la Convention de Berne était soumise au même programme de travail et qu'elles étaient donc toutes égales, quels que soient les progrès réalisés jusque-là.

Étant donné la méthodologie commune, chaque phase a ses propres activités « standard ». Comme le montre le tableau 1, les types d'activités dites à réaliser sont généralement les mêmes que les activités réalisées, excepté pour la phase III qui ne comprend généralement pas de réalisation.

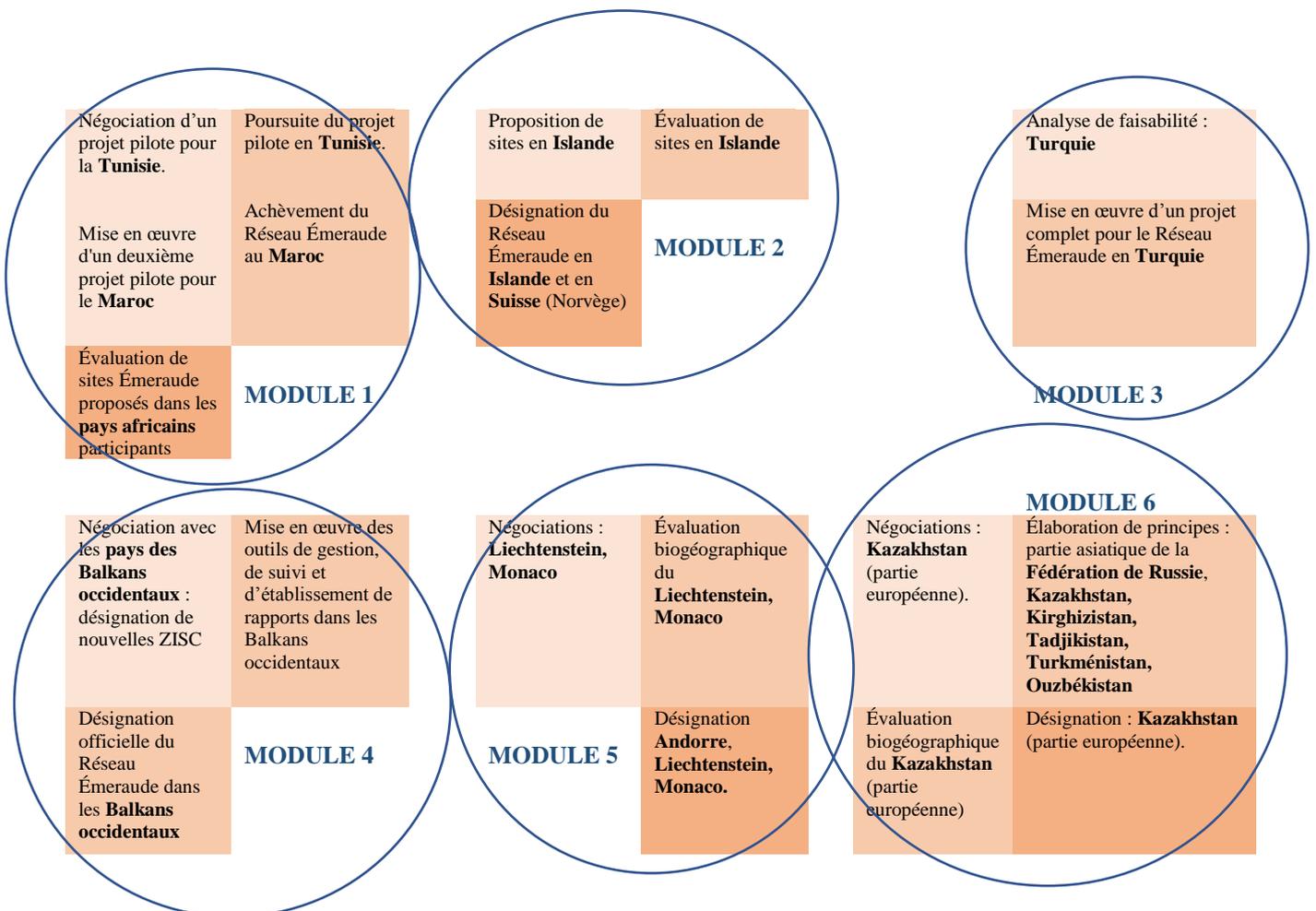


Figure 2. Modules d'activités à réaliser par zone géographique. Il convient de relever que dans le plan de travail pour 2011-2020, certains pays d'Europe occidentale, tels que Monaco, le Liechtenstein et l'Andorre, ont été rapprochés du Kazakhstan. Dans ce graphique, ils restent distincts. Les couleurs indiquent les périodes durant lesquelles les activités étaient prévues :

2011-2012	2013-2014	2015-2016
-----------	-----------	-----------

3.1. Module 1 : Pays africains

Quatre pays africains ont ratifié la Convention de Berne (Burkina Faso, Maroc, Sénégal et Tunisie). Dans trois d'entre eux, des projets pilotes ont été mis en œuvre et plusieurs tentatives ont eu lieu pour « promouvoir » un projet pilote en Tunisie ; il y a quelques années, le Comité permanent a même accepté de lui attribuer une ligne budgétaire.

Le premier projet pilote au Maroc s'est achevé par la sélection de 10 sites, mais ceux-ci n'ont jamais été soumis au Secrétariat sous la forme d'une base de données. En 2014, une délégation officielle du Secrétariat s'est rendue au Maroc pour débattre d'un deuxième projet pilote. Cette rencontre réunissant certains membres de l'équipe scientifique locale du Réseau Émeraude s'était avérée très positive. Le budget avait été approuvé, mais le projet n'a pas atteint le niveau opérationnel requis.

Malgré l'importance indéniable de l'Afrique du Nord pour les espèces migratrices européennes, il y a lieu de s'interroger sur les chances de réussite des efforts déployés pour lancer un processus biogéographique du Réseau Émeraude. Pour continuer, il faudra bénéficier d'un appui solide des pays, à la fois sur le plan universitaire et sur le plan administratif.

3.2. Module 2 : Islande, Suisse et Norvège

Ce groupe représente de plus grands pays européens situés dans des zones géographiques relativement différentes. Ces pays se caractérisent par des réalisations radicalement différentes. La Norvège est le plus avancé de ces pays (tableau 3) avec deux séminaires biogéographiques déjà tenus en 2013 et en 2016.

La Suisse, qui avait organisé le premier séminaire réussi en 2012, ne propose malheureusement plus de nouveaux sites et les sites existants présentent de mauvais résultats en termes de suffisance et de couverture nationale (tableau 3).

L'Islande n'a pas encore lancé le processus. Aucune base de données contenant des propositions de sites n'a été soumise au Secrétariat, malgré de nombreuses activités préparatoires. Il est difficile de jauger les progrès effectivement accomplis, mais seule la soumission d'une base de données du Réseau Émeraude déclenche le lancement de la phase I.

3.3. Module 3 : Turquie

Pendant plusieurs années, de nombreuses négociations ont été menées avec les autorités turques, dont au moins deux séminaires d'information sur la méthodologie avec des universités et des organisations non gouvernementales. Malheureusement, ces efforts n'ont débouché sur aucun résultat concret. Aucune base de données munie de propositions de sites n'ayant été présentée, force est de constater que la Turquie n'est même pas entrée en phase I.

3.4. Module 4 : Pays des Balkans occidentaux

Les pays des Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Monténégro, Macédoine du Nord et Serbie) ont engagé le processus biogéographique en 2011 avec le premier séminaire du Réseau Émeraude au Monténégro. Malheureusement, aucun progrès n'a été enregistré depuis, puisqu'aucun pays n'a soumis une base de données actualisée. En 2017, le Secrétariat a déployé des efforts considérables pour relancer le processus et même si certains pays ont manifesté un certain intérêt (Serbie et Monténégro), aucune mesure concrète n'a suivi. Il est également regrettable que plusieurs projets financés par l'Union européenne pour préparer le processus Natura 2000 dans la région des Balkans occidentaux n'aient pas favorisé la mise en place du Réseau Émeraude.

Il importe de préciser que la Croatie est devenue membre de l'Union européenne pendant la période d'évaluation et a déjà organisé un séminaire Natura 2000 en 2015 qui s'est avéré fructueux. On peut légitimement penser que cette réussite repose en grande partie sur le séminaire d'évaluation du Réseau Émeraude tenu en 2011.

3.5. Module 5 : Andorre, Liechtenstein et Monaco

Dans ce groupe de « petits » pays européens, seule l'Andorre a récemment lancé le processus biogéographique en 2019 avec un premier séminaire et même l'adoption de deux sites proposés. Pour le Liechtenstein et Monaco, le Secrétariat a pris quelques initiatives et le Liechtenstein a manifesté son intérêt, mais aucun site n'a été proposé à ce jour.

3.6. Module 6 : Pays d'Asie centrale

Ce groupe composé de la partie asiatique de la Fédération de Russie, du Kazakhstan, du Kirghizistan, du Tadjikistan, du Turkménistan et de l'Ouzbékistan n'a pas lancé le processus ; seules les prémices de négociations ont été menées et elles n'ont pas eu de résultats probants. Compte tenu de l'intérêt initialement manifesté, des représentants de ces pays étaient invités aux réunions de la Convention de Berne en tant qu'États observateurs, mais ils n'ont jamais participé. Dans ces conditions, le Secrétariat devrait également s'interroger sur l'intérêt de poursuivre les négociations.

Deux autres modules sont définis : 1) les pays du Caucase du Sud et 2) le grand groupe constitué du Bélarus, de la République de Moldova, de la Fédération de Russie et de l'Ukraine. Compte tenu des avancées réalisées depuis 2013, ces pays n'apparaissent pas dans la figure 2, mais l'Azerbaïdjan mériterait peut-être une analyse spéciale des performances, car aucune activité majeure n'y a été menée depuis 2015.

Les activités classées en 2019 comme étant « en cours de réalisation » n'ont fait l'objet d'aucune observation spécifique. En fait, la plupart d'entre elles, telles que définies dans le plan de travail pour 2011-2020, sont de nature récurrente (voir les observations qui accompagnent le tableau 1 ci-dessus). Il est proposé de traiter ces activités récurrentes séparément (voir le texte et le tableau 4 ci-dessous).

Pour le futur plan de travail du Réseau Émeraude, il est primordial de comprendre les raisons qui ont entravé la mise en œuvre des activités classées comme restant à réaliser. Selon toute vraisemblance, ces raisons dépendent largement des contextes nationaux et ne peuvent pas être généralisées, même à l'intérieur des modules présentés ci-dessus. Pour la présente étude, il s'est avéré très difficile de déterminer avec certitude les facteurs et les raisons qui sous-tendent l'inactivité des pays, lorsque l'on ne dispose que de fragments d'information et d'allusions indirectes.

Face à ce manque d'informations, il est proposé d'organiser une **enquête** (méthode à confirmer) qui permettrait de cerner les obstacles au lancement de la désignation de sites ou à la poursuite du processus biogéographique, afin d'éclairer le Secrétariat de la Convention de Berne et de favoriser une action appropriée. Les raisons peuvent être multiples (absence de fonds attribués à la conservation de la nature, manque de soutien politique/faible priorité, expertise scientifique disponible insuffisante, etc.). Certains de ces problèmes peuvent aisément être résolus, notamment s'ils sont fondés sur des erreurs d'interprétation concernant le processus du Réseau Émeraude, comme le fait de penser que les pays ne peuvent pas proposer des sites pour le Réseau Émeraude s'ils ne peuvent pas simultanément assurer leur pleine gestion (par exemple, entrer en phase III dès le début).

Un exemple souvent évoqué par des pays associés de l'Union européenne est celui de devoir se concentrer davantage sur la mise en œuvre de Natura 2000 que sur le Réseau Émeraude. Or l'expérience récente avec la Croatie a mis en lumière les nombreux avantages associés à la mise en œuvre du Réseau Émeraude avant l'adhésion, comme la mobilisation des ressources, le renforcement des capacités, la compréhension du processus d'évaluation du réseau, la prise de conscience en temps utile des lacunes éventuelles. En effet, le processus Natura 2000 et celui du Réseau Émeraude sont très similaires, quasiment fondés sur la même méthodologie, et les seules différences qui existent concernent les classifications appliquées pour les habitats et l'approche retenue pour désigner les zones aviaires.

4. Éléments retenus pour le plan de travail post-2020

4.1 Propositions relatives au contenu et à la présentation du nouveau plan de travail

Le présent chapitre propose un nouveau canevas pour le plan de travail post-2020. Il présente un certain nombre de modifications par rapport au plan de travail pour 2011-2020 :

- Il est proposé que le plan de travail post-2020 se compose concrètement de trois tableaux distincts mais étroitement liés, et d'une annexe :
 1. Objectifs (tableau 4),
 2. Stratégies (tableau 5),
 3. Activités pour atteindre ces objectifs (tableau 6).

Annexe : matrice de planification détaillée par phase, par année et par pays

Il est entendu que le niveau de réalisation des objectifs est mesuré par le baromètre du Réseau Émeraude, élaboré parallèlement au cadre de suivi de la mise en place du Réseau Émeraude (voir tableau 3 ci-dessus). En outre, une annexe jointe au présent rapport présente un cadre possible pour planifier des activités plus détaillées, mais son achèvement s'appuie également sur les suggestions des Parties contractantes à la Convention de Berne. À l'avenir, il faudrait examiner de quelle façon les pays et le Secrétariat pourraient coopérer en utilisant ce tableau à des fins de planification et de soumission de rapports.

- Quatre objectifs mesurables (quantitatifs) sont proposés (tableau 4). Ils sont associés aux indicateurs proposés en matière de performance (tableaux 3 et 6).
- Les stratégies et les activités classées par phase sont répertoriées séparément (tableau 5 et tableau 6). Les stratégies sont d'ordre général et s'appliquent à l'ensemble de la période et, en théorie, à tous les pays. De ce fait, elles doivent être traitées par le Secrétariat.

Il est proposé que le plan de travail pour 2021-2030 comprenne quatre évaluations des progrès qui doivent être menées tous les deux ou trois ans (voir annexe). L'évaluation prévue pour 2025 sera l'évaluation à mi-parcours et celle de 2030 sera la finale. Il est également recommandé que le plan de travail ne soit pas un document « figé » et qu'au moins la partie consacrée aux activités puisse être modifiée en fonction des nouvelles informations et de l'évolution de la situation.

Le tableau 6 présente la liste des activités et les moyens d'accomplir les objectifs de chaque phase du processus de création du Réseau Émeraude. Pour éviter toute formulation/définition ambiguë (comme cela s'est parfois produit dans le plan de travail pour 2011-2020), vous trouverez ci-après la liste des activités « typiques » pour chaque phase :

Phase I : (y compris sa partie préparatoire)

- Étude de faisabilité (négociation officielle, mission d'enquête)
- Projet pilote (projet complet comprenant également la collecte d'informations et de données)
- Soumission de la première base de données (collecte de données, archivage et soumission de données)
- Séminaire d'évaluation préparatoire (préparer le pays pour le « séminaire » approprié)

Phase II :

- Séminaire d'évaluation biogéographique réunissant plusieurs pays en fonction de critères géographiques ou biogéographiques (évaluation sur la suffisance des sites proposés et suivi)
- Séminaire d'évaluation bilatéral avec un seul pays (évaluation sur la suffisance des sites proposés et suivi)
- Adoption de sites (les pays proposent des sites au Comité permanent en vue de leur adoption)
- Assistance spéciale de chaque pays entre deux cycles d'évaluation (par exemple, la République de Moldova, le Bélarus)

Phase III :

- Séminaire de gestion (pour échanger des expériences sur la conservation, etc.)
- Activités essentielles par rapport au cycle de gestion adaptative : définition d'objectifs de conservation, planification de la gestion, mise en œuvre de mesures de conservation, suivi et examen
- Étude d'évaluation sur les mesures de conservation mises en œuvre (autour de 2030)

S'agissant de la phase III, le Secrétariat de la Convention de Berne n'a que des moyens limités d'aider les pays à assurer la gestion adéquate des milliers de sites du Réseau Émeraude. Dans l'Union européenne, ce processus

relève largement de l'initiative et de la responsabilité de ses États membres. Par conséquent, une fois adoptés les sites du Réseau Émeraude, les Parties contractantes à la Convention de Berne devraient s'approprier pleinement le réseau et inclure les questions de gestion dans leur ordre du jour.

4.2 Niveau d'ambition pour la définition des objectifs

L'objectif mondial 11 d'Aichi était d'assurer la conservation d'ici à 2020 d'au moins 17 % des zones terrestres et d'eaux intérieures, et 10 % des eaux marines et côtières, y compris les zones particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services offerts par les écosystèmes au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation effectives par zone, et intégrées dans l'ensemble du paysage⁸. Lors des discussions qui ont précédé la 15e réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, les objectifs d'Aichi ont bénéficié d'un soutien général et devraient servir de base pour élaborer de nouveaux objectifs⁹.

La Stratégie de l'Union européenne pour la biodiversité à l'horizon 2030¹⁰ vise à mettre pleinement en œuvre les directives « Oiseaux » et « Habitats », et à achever la mise en place et la gestion efficace du réseau Natura 2000.

En outre, pour pallier l'appauvrissement de la biodiversité et suivre les recommandations de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES)¹¹, l'Union européenne a énoncé ses engagements pour 2030, notamment :

1. apporter une protection juridique à un minimum de 30 % des terres et 30 % des mers de l'Union, et intégrer des corridors écologiques dans le cadre d'un véritable réseau transeuropéen de la nature ;
2. mettre en place une protection stricte d'au moins un tiers des zones protégées de l'Union, y inclus toutes les forêts primaires et anciennes encore présentes ;
3. assurer la gestion efficace de toutes les zones protégées, en définissant des objectifs et des mesures de conservation clairs, et garantir un suivi approprié de ces objectifs et mesures.

Dans le cadre de la stratégie de l'Union européenne, il incombera en outre aux États membres de désigner des zones supplémentaires protégées et strictement protégées. Point important, ces zones désignées devront soit contribuer à l'achèvement du réseau Natura 2000, soit relever de régimes de protection nationaux. Toutes les zones protégées devront faire l'objet de mesures et d'objectifs de conservation clairement définis. La Commission, en collaboration avec les États membres et l'Agence européenne pour l'environnement, publiera en 2020 des critères et des orientations pour l'identification et la désignation des zones supplémentaires, y inclus une définition de la protection stricte, et pour la planification appropriée de leur gestion.

Elle s'efforcera de parvenir à un accord avec les États membres sur les critères et les orientations à appliquer pour la désignation de zones supplémentaires d'ici la fin de 2021. Les États membres auront alors jusqu'à la fin de 2023 pour démontrer qu'ils ont réalisé des progrès significatifs dans la désignation juridique de nouvelles zones protégées et l'intégration de corridors écologiques. Sur cette base, la Commission évaluera d'ici 2024 si l'Union européenne est en voie de réaliser ses objectifs pour 2030 ou si des actions plus vigoureuses, notamment l'adoption de législations, sont nécessaires.

L'opinion générale qui sous-tend la CDB est que le cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020 devrait être **ambitieux**¹² et soutenir les changements transformateurs nécessaires pour réaliser la Vision 2050 pour la diversité biologique. Le cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020 devrait servir de cadre universel d'action sur la biodiversité, et favoriser une forte appropriation et un soutien en faveur de sa mise en œuvre.

La politique de la Convention de Berne consistait jusqu'à ce jour à adopter toutes les méthodologies et tous les principes élaborés par les pays de l'Union européenne pour le processus Natura 2000. Il semblerait logique que les Parties contractantes à la Convention de Berne et son Secrétariat adhèrent pour le Réseau Émeraude

⁸ <https://www.cbd.int/sp/targets/>

⁹ <https://www.cbd.int/conferences/post2020/post2020-prep-01/documents>

¹⁰ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

¹¹ <https://ipbes.net/global-assessment>

¹² CDB : <https://www.cbd.int/conferences/post2020/post2020-prep-01/documents>

aux déclarations et aux engagements formulés ci-dessus. Il apparaît cependant manifeste qu'en l'état actuel de leur développement, les réseaux Natura 2000 et Émeraude ont **des distances très différentes de l'objectif** en termes d'indice de suffisance et de couverture nationale. Les Parties contractantes non-membres de l'Union européenne sont encore plus à la traîne pour ce qui est de définir des objectifs de conservation, d'élaborer des plans de gestion et de lancer des mesures de conservation adéquates (phase III). Cela signifie que si Natura 2000 et le Réseau Émeraude doivent atteindre ces objectifs élevés, les États non-membres devront déployer des efforts beaucoup plus conséquents que les États membres. On peut se demander si cela est réaliste, compte tenu des progrès réalisés pour l'heure dans le développement du Réseau Émeraude.

S'agissant de l'objectif 11 d'Aichi (visant à atteindre 17 % de la couverture nationale), les Parties contractantes extérieures à l'Union européenne ont de meilleurs résultats. Mais le but de protéger aussi au moins 30 % des zones terrestres et marines (énoncé dans la documentation de l'Union européenne et de la CDB) revoit cet objectif à la hausse. La nouvelle stratégie de l'Union européenne indique que les « désignations devraient soit contribuer à l'achèvement du réseau Natura 2000, soit relever de régimes de protection nationaux ». Cela reste à clarifier d'ici la fin de l'année 2020. À ce stade, il reste difficile de déterminer, dans le cadre de cet objectif, quelle devrait être la proportion de sites Natura 2000 qui pourraient ultérieurement être adjoints au Réseau Émeraude.

Toutes les indications ci-dessus doivent être attentivement examinées par les Parties contractantes à la Convention de Berne, afin de déterminer si les mêmes engagements, ou des engagements similaires, peuvent être pris dans le cadre de la convention.

La version précédente de ce document présentait deux approches possibles pour définir les objectifs du Réseau Émeraude à l'horizon 2030 :

- une approche optimiste, ou ambitieuse, correspondant aux engagements de l'Union européenne dans la nouvelle stratégie, qui aligne les objectifs du Réseau Émeraude sur ceux de l'Union européenne ;
- une approche prudente, ou réaliste, qui s'appuie sur des expériences concrètes et sur l'observation des progrès réalisés à ce jour dans le cadre des réseaux Émeraude et Natura 2000.

Le tableau 4 ci-dessous prévoit les deux options décrites ci-dessus.

Tableau 4. Valeurs estimées pour chaque phase du processus de création du Réseau Émeraude. Ces estimations s'appliquent au Réseau Émeraude en général et dans chaque pays, pris individuellement, pour assurer une part de contribution équitable. Situation actuelle : valeurs calculées à l'aide des bases de données du Réseau Émeraude datant de la fin de l'année 2019 et de WebApp. Valeurs à moyen terme : automatiquement prises en compte comme une estimation à mi-parcours placée entre la situation actuelle et les valeurs finales. Valeurs finales : à convenir par les Parties contractantes à la Convention de Berne. Il pourrait toutefois être envisagé de définir des objectifs optimistes et réalistes.

Jalons	Phase I		Phase II				Phase III	
	1. Couverture nationale (tous types de sites) (%)		2. Indice de suffisance (%)		3. Couverture nationale (sites adoptés) (%)		4. Proportion de sites adoptés avec un plan de gestion (%)	
	OPTIMISTE	RÉALISTE	OPTIMISTE	RÉALISTE	OPTIMISTE	RÉALISTE	OPTIMISTE	RÉALISTE
Référence (2020)	14,8	14,8	21,7	21,7	4,7	4,7	13,5*	13,5*
Valeur estimée à mi-parcours (2025)	[à fixer]	[à fixer]	[à fixer]	[à fixer]	[à fixer]	[à fixer]	[à fixer]	[à fixer]
Valeur estimée finale (2030)	[à fixer]	[à fixer]	[à fixer]	[à fixer]	[à fixer]	[à fixer]	[à fixer]	[à fixer]

* Ce chiffre est fortement conditionné par les 100 % d'Andorre pour seulement deux sites du Réseau Émeraude.

5. Conclusion

Les 7 et 8 octobre 2020, le Groupe d'experts Zones protégées et Réseaux écologiques a débattu du projet de plan de travail post-2020 proposé. Il a approuvé la nouvelle structure de la stratégie, mais retarde l'établissement d'objectifs chiffrés tant que la Commission européenne ne donne pas des pistes d'interprétation sur l'engagement de l'Union européenne à l'horizon 2030 à protéger 30 % de la superficie terrestre et marine. Il devrait également attendre l'adoption du cadre mondial de la biodiversité par la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique prévue en mai 2021.

6. Références

Pritchard, D. et Opermanis, O. 2017. Emerald Network status in the Eastern Partnership region and the Russian Federation. Conseil de l'Europe.

Opermanis, O. Roekaerts, M. 2020. Proposal of a monitoring framework to monitor the implementation of the Emerald Network. Projet de rapport. Soumis lors de la réunion du GoEPAEN des 7 et 8 octobre 2020.

Tableau 5. Objectifs stratégiques proposés pour mettre en œuvre le Réseau Émeraude entre 2021 et 2030. Ces objectifs s'appliquent pendant toute la période couverte. La liste n'est pas exhaustive et les pays sont invités à émettre des propositions, le cas échéant.

Phase	No	Description
Générale	0-1	Assurer la poursuite du développement des outils informatiques du Réseau Émeraude, tels que le visualiseur du Réseau Émeraude, l'application web du Réseau Émeraude et les procédures d'assurance qualité et de contrôle qualité pour les bases de données des sites, et renforcer la capacité du Secrétariat de suivre ce processus et de le guider.
	0-2	Élaborer et mettre à jour régulièrement le baromètre du Réseau Émeraude contenant des informations sur les progrès accomplis.
	0-3	Actualiser la liste des habitats énumérés dans la Résolution n° 4 (1996) et la liste des espèces répertoriées dans la Résolution n° 6 (1998) si nécessaire. Actualiser la classification des habitats EUNIS.
	0-4	...
Phase I	I-1	Lancer une enquête auprès de tous les pays non-membres de l'UE concernés sur les raisons pour lesquelles ils n'ont pas débuté la phase I ou ont interrompu le processus du Réseau Émeraude après l'évaluation initiale.
	I-2	Expliquer plus largement aux pays associés à l'UE les avantages de lancer le processus du Réseau Émeraude avant l'adhésion à l'UE.
	I-3	...
Phase II	II-1	À moins que des motifs spécifiques ne le justifient, des séminaires biogéographiques ou des réunions bilatérales devraient être tenus dans un délai de deux ans après le séminaire précédent, mais pas au-delà de trois à quatre ans après.
	II-2	Après une longue période (environ dix ans, par exemple les pays des Balkans occidentaux et la Suisse), une réunion préparatoire devrait être organisée pour évaluer les progrès possibles et rafraîchir les connaissances sur le processus biogéographique.
	II-3	Des réunions bilatérales d'évaluation sont recommandées (plutôt que de grands séminaires régionaux d'évaluation biogéographique réunissant plusieurs pays), si les pays participants d'un groupe/module enregistrent un rythme de progression radicalement différent de celui rapporté dans les conclusions précédentes.
	II-4	Si nécessaire, mettre en œuvre des projets bilatéraux d'assistance technique pour les pays entre deux cycles d'évaluation de la suffisance.
	II-5	Processus sur la diversité biologique marine engagé si un nombre important de sites marins sont soumis pour les régions marines, conformément aux décisions de la réunion du Comité permanent en 2018 ¹³ : l'océan Arctique, l'océan Atlantique, la mer Baltique, la mer Noire – la mer d'Azov, la mer Caspienne et la Méditerranée.
	II-6	...
Phase III	III-1	Si le développement du Réseau Émeraude progresse pour atteindre la phase III, il convient de lancer de nouveau un processus de discussion sur les questions de gestion des sites, semblable au « nouveau processus biogéographique » ¹⁴ de l'UE.
	III-2	Dans la base de données du Réseau Émeraude, les pays devraient systématiquement remplir les champs relatifs à la gestion des sites afin de pouvoir évaluer de façon plus objective la mise en œuvre de la phase III.
	III-3	...

¹³ <https://rm.coe.int/proposal-of-delineation-of-marine-regions-in-the-framework-of-the-bern/16808e2ba5>

¹⁴ https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/platform/index_en.htm

Tableau 6. Cadre stratégique du Réseau Émeraude (2021-2030)

But et objectifs	Résultats attendus (tableau 4 ci-dessus)	Indicateurs en rapport avec le cadre de suivi du Réseau Émeraude	Moyens : activités (voir descriptions plus détaillées dans le texte)
But général	Garantir un statut de conservation favorable des espèces et des habitats respectivement énumérés dans la Résolution n° 6 (1998) et la Résolution n° 4 (1996) dans toutes les Parties contractantes à la Convention de Berne extérieures à l'UE.	Analyse des rapports au titre de la Résolution n° 8 (2012) pour les périodes 2019-2024 pour l'évaluation à mi-parcours et 2025-2030 pour l'évaluation finale	Toutes les tâches ci-dessous et des activités de conservation extérieures au Réseau Émeraude
Objectif 1 (phase I)	Toutes les Parties contractantes non-membres de l'UE proposent des sites Émeraude pour les espèces et les habitats dont elles ont la responsabilité sur leur territoire en vue d'atteindre [à fixer] % de leur superficie terrestre et marine.	Indicateur 1 : couverture nationale (%) de tous les types de sites Émeraude.	<ul style="list-style-type: none"> • Étude de faisabilité • Projet pilote • Études sur le terrain ou examen des informations existantes • Propositions dans les bases de données • Séminaire d'évaluation préparatoire
Objectif 2 (phase II)	Les Parties contractantes non-membres de l'UE veillent à dresser des listes de sites proposés suffisamment complètes pour garantir un Réseau Émeraude cohérent. Avant la fin de la décennie, toutes les Parties contractantes non-membres de l'UE atteignent un degré de suffisance de [à fixer] %.	Indicateur 2 : indice de suffisance (% des conclusions de suffisance par rapport à toutes les conclusions).	<ul style="list-style-type: none"> • Séminaire d'évaluation biogéographique impliquant plusieurs pays, soit par géographie, soit par région biogéographique • Séminaire d'évaluation bilatéral avec un seul pays • Adoption de sites • Assistance spéciale pour les pays individuels entre deux cycles d'évaluation
Objectif 3 (phase II)	Toutes les Parties contractantes non-membres de l'UE proposent des sites Émeraude pour les espèces et les habitats dont elles ont la responsabilité sur leur territoire afin d'atteindre [à fixer] % de leur superficie terrestre et marine, en vue de leur adoption officielle en tant que sites Émeraude.	Indicateur 3 : couverture nationale (%) des sites Émeraude adoptés.	
Objectif 4 (phase III)	Les Parties contractantes non-membres de l'UE adoptent les mesures requises pour établir des plans de gestion. À la fin de la décennie, [à fixer] % des sites Émeraude adoptés ont	Indicateur 4 : Proportion (%) de sites Émeraude adoptés avec un plan de gestion.	<ul style="list-style-type: none"> • Séminaires de gestion pour échanger des connaissances • Définir des objectifs de conservation des sites • Plans de gestion

un plan de gestion actualisé
et sont désignés à l'échelle
nationale.

- Adoption de mesures
de conservation
appropriées
 - Suivi des mesures de
conservation par rapport
aux objectifs de
conservation
-

