

❖ Atelier 4 : Quels sont les besoins à l'échelle des territoires pour la mise en œuvre des politiques « biodiversité et eau » ?

Contexte et déroulement

Atelier animé par Annabelle Jaeger, conseillère régionale PACA, préfiguratrice, assistée de Xavier Gayte (ATEN), Michèle Rousseau (AESN), Alexandrine Hommage-Ferroussier (ATEN), Luc Terraz (DREAL Franche-Comté) et Laurent Germain (AAMP).

47 participants représentant les établissements intégrés, les collectivités, les associations, le ministère et les services déconcentrés (DREAL) et autres EP, une représentante citoyenne.

Il est fait état d'un bon déroulement des ateliers, le cadre et le temps alloué permettant une expression de l'ensemble des participants avec un respect mutuel constaté. Le parcours a ainsi donné lieu à une richesse de propositions que la nécessité de limiter à une quinzaine de propositions d'actions a un peu masquée. La préparation a été également satisfaisante malgré un délai contraint et l'équipe d'animation a travaillé ensemble jusqu'à la restitution qui a été élaborée conjointement.

Quels sont les enjeux et attentes ?

Cette partie fait état des constats partagés et attentes (qui figurent en encadré bleu) sur les territoires pour l'action de l'AFB et de ses partenaires. Il ne s'agit pas d'un relevé exhaustif mais d'une synthèse issue des trois sous-groupes ayant suivi le parcours à la conférence.

Bien articuler les échelles :

Pour la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité, plusieurs échelles sont jugées pertinentes :

- Internationale : collaboration transfrontalière à l'échelle d'écorégion, mise en œuvre des politiques européennes (directive cadre stratégie pour le milieu marin, Natura 2000), gestion des activités (pêche maritime, bassin versant européen, transport/infrastructures) ;
- Nationale : tutelle des politiques eau et biodiversité, stratégie nationale biodiversité, plans nationaux d'actions pour les espèces, centres d'expertise pointus, organisation des données eau et biodiversité ;
- Bassin : échelle de mise en œuvre de la politique de l'eau et des milieux aquatiques par les agences, notamment de la directive cadre sur l'eau, organisation de la gouvernance : SDAGE, programmes de mesures.... ;
- Sous-Bassins : organisation-animation des maîtres d'ouvrage, SAGE, collecte de données eau
- Façade maritime : coordination des politiques environnementales (eau et biodiversité) par le préfet maritime et les directions de la mer, appui sur les DREAL et antennes de l'agence des aires marines protégées. Mise en place des Plans d'Action pour le Milieu Marin (PAMM) ;



- Régionale : chef de filat des régions pour la biodiversité et échelle de mise en œuvre des politiques déconcentrées de l'Etat : SRCE, SRB, espaces protégés nationaux et régionaux, animation et mise en place des réseaux d'acteurs pour la biodiversité, collecte et organisation des données ;
- Locale : mise en place des plans d'actions pour l'eau (collectivités, syndicats, opérateurs privés) et pour la biodiversité (associations, collectivités, opérateurs privés, chambres consulaires...).

Les politiques mises en œuvre sont dites de nature « régaliennne » lorsqu'il s'agit de veiller à la mise en œuvre de la réglementation, de permettre l'instruction des avis et l'évaluation ou « partenariale » lorsqu'il s'agit de soutenir les actions en faveur de la biodiversité ou de la préservation de l'eau et des milieux marins et aquatiques, d'organiser les réseaux d'acteurs, d'accompagner les politiques pour une meilleure prise en compte... L'organisation de l'expertise et la collecte des données peuvent servir à la fois les politiques de nature régaliennne et les politiques de nature partenariale.

Un lien étroit doit être établi entre action régaliennne et politique partenariale afin que les deux forment un tout cohérent et lisible pour le public et l'usager ; des agents de l'AFB pourraient par exemple apporter leur expertise pour les politiques régionales (détermination d'enjeux, fourniture de données) ou être mis à disposition des déclinaisons territoriales de l'AFB.

C'est à ces différentes échelles que s'organisent aussi l'expertise et la gouvernance de l'eau et de la biodiversité.

Une attente sur l'organisation territoriale de l'AFB est de servir ces différentes échelles et notamment de réussir à articuler les politiques de l'eau et des milieux aquatiques à l'échelle des bassins versants et celles sur la biodiversité à l'échelle des régions. Il est également attendu de bien articuler les implantations régaliennes de l'AFB avec les entités co-construites au niveau des territoires.

Relier politiques économiques et protection de la biodiversité

Dans les faits, les politiques de préservation de l'eau et de la biodiversité ne sont pas encore totalement intégrées aux modèles de développement économique. Elles sont alors perçues comme venant contraindre les projets d'aménagement et de développement qui externalisent les coûts environnementaux. A contrario, les maîtres d'ouvrage et leurs bureaux d'études sont parfois suspectés de se désintéresser de la question ou de biaiser les résultats.

Une attente pour l'organisation territoriale de l'AFB est de pouvoir s'adapter au tissu économique et de pouvoir faciliter l'intégration des enjeux de préservation de l'eau et de la biodiversité au sein même des modèles économiques, y compris en terme de valorisation, et dans l'ensemble des politiques .

S'appuyer, soutenir ce qui existe et non chercher à le remplacer

Au niveau national, dans chaque bassin, façade, région, s'est mis en place un réseau d'acteurs différent avec des équilibres, un historique, des moyens qu'il faut prendre en compte et sur lequel pourra s'appuyer l'AFB.

Les gestionnaires d'espaces naturels protégés forment en particulier un réseau d'experts qui devra être soutenu et mobilisé pour entraîner l'ensemble des politiques de biodiversité. L'AFB pourra ainsi s'appuyer sur des réseaux déjà constitués comme le forum des AMP, ou les réseaux régionaux de gestionnaires.

Il faudra néanmoins accorder beaucoup plus d'importance qu'actuellement à la préservation de la biodiversité ordinaire, qui concerne actuellement peu d'acteurs.

Il ne s'agit pas de tout conserver en l'état et d'ajouter un acteur supplémentaire, mais plutôt de faire en sorte que le tout fonctionne bien, de façon efficace et coordonné et remplisse les différentes ambitions de la stratégie pour la biodiversité. L'AFB ne se positionne pas systématiquement ou sauf exception en maître d'ouvrage mais plutôt en appui à ceux-ci.

La mise en place de l'AFB est perçue par certains acteurs maritimes ou du monde de l'eau comme potentiellement porteuse d'un risque d'affaiblissement des liens construits au fil des ans avec l'AAMP et l'ONEMA, avec un souhait très fort de consolider ce qui fonctionne.

L'organisation de l'AFB devra prévoir une déclinaison souple qui puisse animer et mettre en synergie les acteurs existants. Elle devra veiller à consolider les partenariats préexistants dès lors qu'ils fonctionnent efficacement.

Respecter les spécificités thématiques et géographiques :

Une gouvernance spécifique a été mise en place pour chacun des domaines couverts par l'AFB :

- Marin : Conseil National de la Mer et des Littoraux et Conseils Maritimes de Façade et Ultramarin
- Eau : Comité national sur l'eau et les Comités de bassin
- Terrestre : le projet de loi prévoit d'instituer le conseil national de la biodiversité et les comités régionaux de la biodiversité

A cela s'ajoutent des comités de massif pour chaque montagne et une spécificité très forte propre à chaque région ultra-marine.

L'AFB devra être organisée structurellement pour faire le lien avec ces gouvernances spécifiques, mais garantir l'équité entre les territoires et échelles imbriquées et permettre la mise en cohérence des différents schémas et stratégies : SDAGE, SRCE, PAMM....

Un accès aux données et à la connaissance

Malgré la mise en place récente du système d'information sur la nature et les paysages, celui-ci n'a pas la même organisation et complétude que son équivalent sur l'eau (portail Eaufrance et des agences de l'eau). D'une manière générale, l'accès aux données, à la recherche, à l'expertise ne sont pas garantis pour le citoyen ou les maîtres d'ouvrage et porteurs de politiques publiques. Cela concerne autant les programmes nationaux de recherche, perçus comme déconnectés et qui ne redescendent pas suffisamment sur les territoires, que l'acquisition de données à l'échelle locale qui n'est pas systématiquement agrégée.

L'organisation de la collecte des données, de l'expertise, du lien avec la recherche est à conforter aux différentes échelles : gestion locale, planification régionale, pôles d'expertise nationaux. L'évaluation des politiques et de leurs effets doit être largement développée.

L'AFB devra permettre la mise en commun des données, l'organisation de l'expertise, la mise en place de l'évaluation des politiques en faveur de l'eau et de la biodiversité aux différentes échelles pertinentes.

Un lieu de référence sur la biodiversité

Au-delà des données, le constat est dressé que les politiques en faveur de la biodiversité sont peu connues et appropriées par le grand public, malgré un intérêt réel et une bonne conscience de l'importance du sujet. Les discussions et politiques sont éloignées du citoyen.

En l'absence de chiffres et de constats partagés, contrairement au domaine de l'eau, la prise en compte de la biodiversité peut apparaître inéquitable, les sujets restent également peu relayés par la sphère politique.

Par ailleurs, du fait de la diversité des acteurs et de l'absence de capitalisation suffisante, les organismes et usagers soucieux d'agir en faveur de la biodiversité ou de diminuer l'impact de leurs pratiques ne disposent pas de références ou d'interlocuteurs facilitant cette prise en compte. A contrario, les différents services et structures peuvent être perçus comme des freins non coordonnés ; c'est un risque pour la future AFB sur les territoires.

Que ce soit au niveau international et national, qu'aux niveaux locaux, les implantations et déclinaisons de l'AFB doivent être des centres de ressources fiables et accessibles sur le sujet de la biodiversité comme cela est le cas pour l'eau au niveau national et des grands bassins hydrographiques..

Une capacité à susciter l'innovation

Les politiques descendantes (directive européenne, dispositif réglementaire) ne peuvent suffire à atteindre l'ensemble des objectifs en matière de reconquête de la biodiversité et de l'eau. Les initiatives sont très nombreuses sur les territoires et les capacités d'innovation réelles y compris de la part des opérateurs privés.

Pour le moment, il y a relativement peu de connections entre les politiques descendantes et les initiatives remontantes. Les appels à projets sont peu développés ou déconnectés des besoins et échelles des acteurs locaux. Une priorité forte doit être donnée à l'action.

Les déclinaisons de l'AFB devront faire le lien entre les politiques nationales et les initiatives locales ; elles devront permettre et faciliter les initiatives dans le domaine de l'eau et de la biodiversité.

Un modèle financier à inventer

Le modèle financier sur dotation du budget du ministère de l'écologie est jugé fragile et insuffisant.

Un modèle pérenne devra être lisible et faire appel à une meilleure coordination des interventions publiques (Etat, agences de l'eau, collectivités), à une fiscalité favorable à la biodiversité et à l'eau et à d'autres contributions (redevances pour prélèvements du bien commun, internalisation des coûts de préservation, R&D, intéressements fiscaux, mécénat...)

Les déclinaisons territoriales de l'AFB et les actions des partenaires devront s'appuyer sur un financement lisible, cohérent et diversifié.

Quels sont les programmes/actions prioritaires de l'AFB ?

A partir des constats dressés dans la première partie, une liste d'actions a été jugée intéressante et prioritaire par les participants aux différents sous-groupes.

Elles sont présentées sous forme de tableau et ventilées par thèmes qui correspondent à des familles de besoins et à des missions de l'AFB :

- accès données/connaissance
- recherche et développement
- accompagnement et coordination des politiques
- évaluation des politiques
- animation des réseaux et échange de bonnes pratiques
- animation des réseaux et échange de bonnes pratiques
- soutien technique et humain
- financement, soutien, montage financier
- communication/sensibilisation/médiation
- police

Lors de la restitution finale de la conférence, seules les actions ayant été retenues par 2 des 3 groupes ont été listées ; dans les tableaux ci-dessous, elles ont été mises en gras, mais les actions retenues par un seul groupe ont été également conservées.



L'ensemble des tableaux de travail sera mis à disposition des préfigureurs pour conserver la richesse des échanges et propositions.

Les actions à caractère plus ponctuelles ont été distinguées de programmes plus structurants. Mais, au-delà, il n'a pas été possible de façon collégiale, dans le temps imparti et avec le format des ateliers, d'entrer dans le détail de chaque action/programme jugés prioritaires.

Quatre chantiers organiques figurent en exergue des actions plus thématiques et doivent correspondre à la phase de mise en place de l'AFB sur les territoires :

- Mettre en place des déclinaisons territoriales co-construites selon les besoins et spécificités des territoires ;
- Mettre en place une organisation territoriale qui donne toute sa place à l'Outre-mer ;
- Mettre en place l'interface avec les gouvernances thématiques : mer, littoral, eau, montagne ;
- Mettre en place un lien lisible entre les missions territorialisées régaliennes de l'AFB (collecte de données, avis, police) et des autres établissements (dont l'ONCFS, l'ONF, le CEREMA, les parcs nationaux et espaces protégés) et les entités partenariales.

Fig. : Liste des actions sélectionnées par le parcours lors de la conférence de Strasbourg

| Thématique | Programme d'actions En gras : programmes retenus par 2 sous-groupes En casse normal : programmes retenus par un seul sous-groupe | Actions ponctuelles En gras : actions retenues par 2 sous-groupes En casse normale : actions retenues par un seul sous-groupe |
|--|---|---|
| Accès données/connaissance | Développer un dispositif de collecte auprès des socio-professionnels et des citoyens = sciences participatives et intégrer les données dans les expertises | |
| | Mettre à disposition des informations pour les politiques publiques : aménagement, ERC, espaces protégés. | Mettre en œuvre (à différentes échelles) et maintenir les données Consolider les données Relance du plan de connaissance Plan de diffusion Carte des enjeux différentes échelles |
| | Dresser un bilan des connaissances : développer des programmes de connaissance sur les lacunes : pressions/Impacts, mer, services écosystémiques... | Lancer des programmes de connaissance sur les lacunes |
| Expertise | Mettre en place un dispositif de suivi des effets des mesures compensatoires dans le temps et un catalogue de mesures efficaces | |
| Recherche et développement | Etendre la coordination de l'expertise sur l'eau pour la biodiversité. Constituer un pôle connaissance et expertise scientifique: lien avec la recherche, pilotage coordination, mise en synergie, décliné par région/façade ou pôle technique (mer, ...). | Lancer des actions à l'échelle de la façade à compte de la connaissance des filières Lancer un programme de connaissance pluviales sur la façade |
| | | |
| Accompagnement et coordination des politiques | Développer la coopération transfrontalière et internationale | |
| | Compléter le réseau d'espaces protégés, développement des moyens d'intervention sur sites | |
| | Adopter un plan régional d'action sur la biodiversité, notamment, programme de résorption des points noirs, restauration de milieux fonctionnels pour la biodiversité et l'eau | |
| Evaluation des politiques | Mettre en place un programme de surveillance de la biodiversité et de l'efficacité des politiques : TVB, espaces protégées, mesures compensatoires, services rendus... | |
| Animation des réseaux et échange de bonnes pratiques | Développer un centre de ressources sur la biodiversité et son intégration de la biodiversité dans les politiques d'aménagement et les filières économiques | Plan de formation des techniciens de la politique publiques en |



| | | |
|--|--|--|
| | | professionnelle |
| | | Mise en place d'échange de négatifs) et de en commun |
| Soutien technique et humain | Mettre en place un plan de soutien aux associations : bénévolat, chantiers... | |
| | Mettre en place/conforter d'un réseau d'appui aux gestionnaires d'espaces protégés en région : façades maritimes, régions | |
| | | Appui au pro semences loc labels dépos la conservati |
| financement, soutien, montage financier | Mettre en place des mécanismes de financement et de valorisation de la biodiversité : écolabélisation, critères de performance environnementale, partenariat public/privé (prise en charge du surcoût biodiversité contre valorisation), fiscalité, mécénat | Mise en place des fonds eu l'utilisation d |
| communication/sensibilisation/médiation | Définir un plan de communication clair et ambitieux s'appuyant sur des idées simples sur la préservation de la biodiversité | définir un ob préservation ? |
| | | Faciliter l'imp d'initiative ci autre (réserv |
| Police | Renforcer la communication sur le plan de contrôle | |

PROJET