

Projet de loi-cadre sur la biodiversité Débat régional en Bretagne Synthèse

Sur l'intitulé du projet de loi : de nombreux acteurs ont signalé le caractère restrictif de l'intitulé du projet de loi-cadre, les notions de « géodiversité » ou de « paysage » n'étant pas recouvertes par celle de « biodiversité ». La notion de « patrimoine naturel » a pu apparaître pour certains comme plus appropriée.

Thème 1 – Outils de protection et de gestion des espaces naturels

1.1 Un sentiment d'empilement reconnu comme légitime mais dont les causes, multiples, ne sont pas toutes partagées

Ce sentiment, très largement exprimé, mérite néanmoins d'être nuancé :

- Il existe aujourd'hui une connaissance insuffisante des résultats des différents outils, rendant ainsi difficile l'exercice critique et les propositions pour l'avenir ;
- Les outils de nature contractuelle ou encore de nature foncière ne sont pas particulièrement nombreux et mériteraient pour leur part d'être développés ;
- Chaque outil existant porte un objectif qui lui est propre et permet une certaine adaptabilité au territoire concerné. Certaines complémentarités existent mais sont insuffisamment mises en valeur.

1.2 La nécessité d'améliorer la lisibilité des outils et leur appropriation par les citoyens

- Le niveau régional constitue un bon niveau de planification écologique et de mise en cohérence de l'action publique en termes de mobilisation des outils de protection et de gestion des espaces naturels (le schéma régional de cohérence écologique et la dynamique qu'il implique en sont un bon exemple) ;
- Réfléchir aux complémentarités entre les outils au moment de leur mobilisation, formaliser ces complémentarités et les mettre en valeur ;
- Développer les démarches d'explicitation et de communication à l'attention des élus, des acteurs socio-professionnels et de tous les citoyens ;
- Mieux valoriser l'existant, les démarches et acteurs locaux, qui s'investissent dans la préservation et la remise en bon état de la biodiversité, qui ont des résultats et en tirent bénéfice ;
- Lors de la mobilisation des outils de protection et de gestion des espaces naturels, faire des parties prenantes des acteurs à part entière.

1.3 La nécessité de développer un véritable dispositif d'évaluation des outils et de l'état de conservation des espèces et des habitats

1.4 Une simplification des outils attendue, sous conditions

Toute démarche de simplification devrait :

- Garantir un niveau de protection des habitats et des espèces au moins équivalent à celui existant aujourd'hui ;
- Viser une ambition de résultats aussi bien pour la biodiversité dite « remarquable » que pour la biodiversité plus commune dite « ordinaire » ;
- Tenir pleinement compte et respecter les activités socio-économiques et la compétitivité des entreprises et des exploitations ;
- Respecter le droit de propriété ;
- Prendre en compte, dans le cadre des procédures « environnementales », l'existence de documents de gestion, propres à garantir la réalisation d'activités humaines durables respectueuses de la biodiversité ;
- Distinguer clairement les « simples » labels des véritables outils de protection et de gestion des espaces naturels, qui emportent la mise en œuvre de mesures de nature réglementaire, contractuelle, foncière ou administrative.

Toute démarche de simplification ne saurait accroître la place des outils de nature réglementaire au sein du dispositif de protection et de gestion des espaces naturels. En tout état de cause, la question des compensations économiques pour toute contrainte supplémentaire a été clairement posée.

Parmi les propositions de simplification exposées, deux idées ressortent :

- Diminuer le nombre d'outils de protection et de gestion des espaces naturels (voire **retenir un unique outil pouvant être décliné du national au local**, fonction par exemple de l'importance nationale ou locale du patrimoine naturel abrité) ;
- Travailler sur des zones avec des gradients de protection ;
- Permettre une adaptabilité des outils, c'est à dire avoir une marge d'adaptation de certaines des règles en fonction de la richesse du patrimoine naturel des espaces concernés et des objectifs poursuivis.

1.5 Quelques propositions complémentaires...

- Développer des filières pour la valorisation économique des produits de la gestion des espaces naturels
- Développer l'agro-écologie et l'agro-foresterie ;
- Développer les cultures « bio » et assurer la pérennité en « bio » des parcelles concernées ;
- Diminuer fortement l'utilisation des pesticides ;
- Assurer autant que possible une gestion différenciée des espaces verts, des bords de route...

Thème 2 – Espèces

2.1 La nécessité de replacer les espèces dans leur écosystème

Qui dit espèces, dit habitats, dit fonctionnalité des milieux, dit également services écosystémiques. Le constat est fait d'une vision trop réductrice de la protection des espèces, alors que leur présence traduit également la qualité d'un milieu naturel, de son fonctionnement et par là même des services rendus à l'Homme notamment. Si cela renvoie à la nécessité de mieux expliquer, de travailler à

l'appropriation, cela doit également porter une ambition accrue à l'égard de la préservation et de la remise en bon état des habitats naturels.

2.2 Un dispositif de protection des espèces globalement suffisant, mais qui doit être pleinement appliqué

Doivent être réaffirmés :

- Les principes fondateurs de la protection de la nature tels qu'issus de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 ;
- La place, à part entière, des enjeux de préservation et de remise en bon état du patrimoine naturel, qui ne devraient pas être minorés dans les débats publics et privés ;
- Le sens et l'intérêt de l'évaluation environnementale (y compris donc de l'étude d'impact), qui n'a pas vocation à empêcher mais à se poser les bonnes questions, à évaluer les atteintes à l'environnement pour pouvoir les confronter à d'autres intérêts publics ou privés, à expliquer les choix effectués ;
- Le sens et l'ordre du triptyque « Eviter, Réduire, Compenser ». La compensation n'est pas la première option de départ au projet. Pour autant, la nécessité est affirmée de mesures compensatoires proportionnées aux atteintes à l'environnement. Il en est de même concernant la pérennité des mesures compensatoires pour laquelle les autorités publiques compétentes sont clairement attendues (contrôle de leur mise en œuvre et de leur efficacité, mise en place d'un outil de protection et de gestion des espaces naturels...) ;
- La nécessité que des suites administratives et judiciaires soient données aux infractions constatées, même si l'activité de contrôle est d'abord pédagogique.

2.3 Une échelle de discussion à ouvrir ou développer au niveau local sur le statut ou les conditions de « gestion » de certaines espèces

Certains constats ou certaines questions ne doivent pas être « tabous » : une espèce protégée abondante dans une région donnée (qui peut d'ailleurs avoir une responsabilité nationale ou internationale dans la conservation de ladite espèce) et dont le statut « chassable » pourrait être envisagé, une espèce protégée qui génère des dégâts importants sur les cultures et dont la régulation peut s'avérer nécessaire, une espèce protégée qui apparaît en cours d'aménagement ou d'exploitation du fait de l'action humaine mettant en question l'achèvement du « projet », des délais d'instructions parfois trop conséquents...

Dans toute ces situations où la conservation d'une espèce se confronte à des réalités humaines, socio-économiques, la discussion et les solutions locales entre les parties prenantes intéressées font souvent leurs preuves, pour peu que toutes les garanties en termes d'expertise scientifique et de transparence aient été prises. Il pourrait donc être envisagé de :

- Renvoyer à une échelle de discussion locale le statut d'une espèce (CSRPN) ou son mode de gestion (gouvernance locale à inventer) ;
- De créer un statut intermédiaire entre espèces « chassables » et « protégées » ; statut intermédiaire qui pourrait basculer en fonction de l'état de conservation de l'espèce à une échelle déterminée ;
- De confier au CSRPN le soin de se prononcer sur certains dossiers portant atteinte à des espèces protégées en lieu et place du CNPN (niveau national seul à détenir la compétence aujourd'hui dans tous les cas) ;

- Mieux valoriser une conservation par l'usage plutôt que la seule conservation par la protection.

Thème 3 – Paysage

3.1 Mettre en cohérence les politiques du paysage et celles de préservation et de gestion du patrimoine naturel, qui tendent vers un même objectif

3.2 Développer une approche intégrée de préservation et de remise en bon état des territoires dans laquelle la protection du paysage se fait en même temps que celle de la biodiversité et des sols.

3.3 Garantir la pérennité et la diversité des paysages, notamment par la diversité des modes de production agricole

3.4 Faire du paysage un enjeu central, l'ossature du projet d'aménagement porté par les documents d'urbanisme

Thème 4 – Connaissance

4.1 La nécessité d'une connaissance accrue du patrimoine naturel, conditionnée à des moyens accrus et au maintien d'une expertise sur les territoires

Cette nécessité a été exprimée de manière forte et récurrente lors de l'ensemble du débat régional, à l'occasion des échanges sur chacun des thèmes, en particulier celui relatif aux espèces. Le cas des invertébrés a notamment été évoqué. Au soutien de cette nécessité, il apparaît indispensable de :

- Consacrer des moyens accrus au développement de cette connaissance et de soutenir les acteurs œuvrant en la matière ;
- Former, conserver et valoriser les compétences et l'expertise dans le domaine des sciences se rapportant à notre patrimoine naturel ;
- Mieux qualifier les enjeux, notamment en développant, en actualisant et en mettant en cohérence des listes d'espèces ou d'habitats à enjeu, notamment à l'échelle régionale ;
- Relancer les atlas de la biodiversité, prioritairement à une échelle intercommunale, voire en faire un volet obligatoire dans le cadre de l'élaboration ou de l'évolution des documents d'urbanisme.

4.2 Des efforts importants à accomplir pour mettre à disposition, mutualiser et bancariser une donnée de qualité

- La donnée environnementale recueillie devrait être quasi systématiquement mise à disposition de tous, mutualisée donc et bancarisée. Le cas des données recueillies à l'occasion des études d'impact a été cité de manière récurrente à l'occasion du débat régional ;
- Pour autant, le problème de la qualité de la donnée a été clairement posé et la nécessité de « bancariser intelligemment » affirmée, impliquant pour certains l'intervention d'un acteur

« filtre » ou « vérificateur » à une échelle régionale par exemple.

A l'occasion des échanges sur la connaissance, la qualité des études d'impact a été fortement questionnée. La nécessité d'une qualité accrue des études d'impact concernant le patrimoine naturel a été clairement affirmée, certains souhaitant un aboutissement rapide quant à la « labellisation » ou la « certification » des bureaux d'études.

4.3 La nécessité d'une coordination et d'une mutualisation accrues en matière de connaissance : l'intervention attendue de la future agence française de la biodiversité, dans le respect des dynamiques régionales enclenchées

- Une intervention « nationale » attendue en la matière, notamment à travers le projet d'agence française de la biodiversité, qui pourrait apporter une coordination accrue des acteurs et une plus grande mutualisation. Il s'agirait pour l'agence d'aider les territoires, de leur apporter de la méthodologie, de favoriser l'utilisation des mêmes protocoles, de développer la cohérence entre les outils utilisés...
- Qui s'inscrit et respecte la complémentarité avec le niveau régional. La Bretagne peut d'ailleurs se valoriser en la matière et continuer à progresser, à structurer son action : GIP Bretagne Environnement , Conservatoire botanique national de Brest...

Thème 5 – Gouvernance

5.1 Une place affirmée du niveau régional dans le dispositif de préservation et de remise en bon état du patrimoine naturel

Le niveau régional, indépendamment de la question des compétences respectives de l'Etat déconcentré et du Conseil régional :

- Permet de s'appuyer sur des limites et des compétences administratives existantes ;
- Constitue un bon niveau d'échelle pour la planification écologique. Il permet de croiser des enjeux et des réalités locales avec le recul nécessaire au regard des connexions et des solidarités écologiques entre territoires, de l'état de conservation des habitats et des espèces ou encore des considérations socio-économiques et de développement durable du territoire ;
- Permet de créer, à une échelle qui a fait ses preuves en Bretagne, les synergies et la cohérence d'action entre acteurs, une mise en commun des moyens...

5.2 La nécessité de reconnaître pleinement le rôle des collectivités territoriales dans la gestion des espaces naturels

- Le rôle joué par les collectivités territoriales dans la protection et la gestion des espaces naturels doit être valorisé et accru. Au-delà notamment de l'action des Conseils généraux dans la gestion des espaces naturels sensibles, qui a été saluée, l'échelon intercommunal est apparu particulièrement pertinent, à la fois « proche du terrain » et en capacité de porter une vision transversale du territoire (notamment à travers les documents d'urbanisme), permettant une mutualisation des moyens et des compétences...

5.3 Une présence humaine indispensable au plus près des territoires

- Les habitants, les exploitants, les acteurs socio-économiques des territoires locaux constituent des ressources pour la préservation et la remise en bon état du patrimoine naturel, qu'il convient de valoriser ;
- La contribution de l'activité agricole et de l'activité forestière à la biodiversité ordinaire doit être reconnue ;
- Un accompagnement « humain » des territoires et des acteurs apparaît indispensable pour la pleine réussite du dispositif de protection et de remise en bon état du patrimoine naturel. Une présence humaine, disposant des compétences appropriées, à une échelle intercommunale par exemple, doit permettre d'appuyer les élus dans la mise en œuvre des politiques publiques, d'accompagner les acteurs du territoire, de les former, de les informer, de les valoriser et de les responsabiliser. Elle doit également être un relais et un contributeur à la décision publique et favoriser une cohérence entre les outils attendue de tous.

5.4 Une comitologie représentative, experte et reconnue

L'ensemble des participants au débat a souligné l'importance des lieux de participation des acteurs à la décision et à l'élaboration des plans de gestion du patrimoine naturel, dont la généralisation a par ailleurs été demandée. Dans cet esprit, le débat régional a fait ressortir la nécessité :

- D'assurer la représentation de toutes les parties prenantes aux instances de gouvernance relatives à la biodiversité et au paysage. Les propriétaires, les acteurs socio-économiques ne doivent pas en être exclus ou oubliés. Les représentants des associations de protection de la nature ou encore de la profession agricole ont pour leur part souhaité que leur représentation soit développée ;
- De créer une instance de concertation régionale pour une réflexion sur l'ensemble des politiques publiques en lien avec la préservation et la remise en bon état du patrimoine naturel (qui ne viendrait pas en plus mais pourrait utilement regrouper des instances existantes). Cette instance n'aurait pas vocation à se substituer au CSRPN qui conserverait sa légitimité en termes d'expertise et de conseil aux décideurs publics régionaux ;
- De valoriser les participations à ces instances.

5.5 Une Agence française de la biodiversité attendue mais avec des moyens nouveaux

Si le soutien à la création d'une agence française de la biodiversité a été exprimé par certains acteurs, en particulier associatifs, il a été unanimement reconnu qu'une telle création n'aurait de sens qu'avec des moyens nouveaux. Il ne saurait s'agir d'organiser un simple transfert de moyens de certains services de l'Etat ou d'établissements publics existants à l'agence.

Le débat n'a pas permis de trancher la question d'une activité de police réalisée par l'agence, certains considérant qu'il n'était pas possible ou approprié de scinder les activités de police des autres activités, d'autres considérant qu'une activité de police aurait pour effet d'engendrer la défiance des acteurs locaux à l'égard de l'agence.

5.6 Des moyens financiers consacrés au patrimoine naturel accru et pérennes

La nécessité d'un financement pérenne est apparue de manière forte, là où les financements annuels,

par appels à projets, ne permettent pas de soutenir des actions ou des emplois qualifiés au delà de quelques mois. Tous les acteurs ont regretté de ne pas disposer des moyens à la hauteur de leurs compétences ou de leur engagement. Ce faisant, il a notamment été proposé de :

- Développer une fiscalité écologique prenant en compte la biodiversité, reversée pour partie aux gestionnaires d'espaces naturels ;
- Intégrer un critère « biodiversité » à la DGF ;
- Supprimer les aides publiques dommageables à la biodiversité et au paysage ;
- Développer une véritable éco-conditionnalité des aides publiques ;
- Consacrer 1 % du budget de l'Etat à la biodiversité et au paysage ;
- Faciliter l'accès aux fonds communautaires pour les petites structures ou le monde associatif ;
- Développer le principe « destructeur-payeur » au même titre que le principe « pollueur-payeur ».

5.7 La nécessité d'une meilleure intégration des enjeux de préservation et de remise en bon état du patrimoine naturel dans les politiques sectorielles (agriculture, gestion forestière, documents d'urbanisme...)

Thème 6 – L'homme et la biodiversité

La nécessité d'une appropriation accrue des enjeux « biodiversité » et « paysage » par les citoyens est ressortie de manière récurrente lors du débat régional. Trois « leviers » ont été particulièrement évoqués, impliquant une véritable stratégie à long terme de sensibilisation et de formation à l'intention :

- des élus ;
- des enfants et des enseignants ;
- des acteurs socio-professionnels, sans qui « on ne fera pas ».