

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 » (pour autant qu'elle recouvre notamment les espaces naturels, agricoles ou forestiers) a pu apparaître à certains comme plus appropriée. De la même façon, la mention expresse des services écosystémiques a pu être souhaitée.

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

1.1 Une impression d'empilement reconnue 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 ne sont pas particulièrement nombreux et mériteraient 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 ;
- Pour les espaces et les acteurs sur lesquels se superposent plusieurs outils, clarifier et simplifier les compétences en matière notamment de police administrative ou encore de soutien aux projets ;
- 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, en particulier les propriétaires et exploitants des parcelles concernées.

1.3 La nécessité de développer un véritable dispositif d'évaluation des outils et de l'état de conservation des espèces et des habitats. Ce dispositif devrait permettre d'évaluer les aménités issues de la mise en œuvre de tel ou tel outil.

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 » ;
- Développer les outils de nature incitative et mieux valoriser les services écosystémiques ;
- Tenir pleinement compte et respecter les activités socio-économiques et la compétitivité des entreprises et des exploitations (ce qui implique de mieux les connaître) ;
- 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 (dont la perte d'un usage) a été clairement posée.

Parmi les propositions de simplification exposées, trois idées ressortent :

- Diminuer le nombre d'outils de protection et de gestion des espaces naturels (voire retenir un unique outil pouvant être décliné – y compris en termes de contenu – 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 à l'échelle régionale, ou à une échelle plus locale : avoir une marge d'adaptation de certaines règles en fonction de la richesse du patrimoine naturel et des objectifs poursuivis.

1.5 Faire de la biodiversité un enjeu central, l'ossature du projet d'aménagement porté par les documents d'urbanisme (l'approche Trame verte et bleue a été jugée particulièrement intéressante à ce titre), qui devront mieux évaluer les effets de leur mise en œuvre

1.6 Quelques propositions complémentaires...

- Développer des filières économiques valorisant les produits de la gestion des espaces naturels (notamment considérer la production de biomasse d'un territoire comme une ressource et la gérer en fonction des objectifs et de la multifonctionnalité des espaces qui la produisent) ;
- Développer le « bio » ;
- Développer l'agro-écologie et l'agro-foresterie (recherche, formation initiale et continue,

- aides à la conversion...);
- Favoriser la durabilité des systèmes lors de la transmission des exploitations ;
- Diminuer fortement l'utilisation des pesticides ;
- Assurer autant que possible une gestion différenciée des espaces verts, des bords de route...

1.7 Observations spécifiques aux sujets marins

Dans leur contribution au débat régional, les acteurs de la pêche maritime et des élevages marins ont souhaité aborder deux sujets nouveaux, qui n'avaient pas initialement émergé du débat régional dans la mesure où la concertation a été menée en la matière au niveau national : la création d'un régime d'autorisation en zone économique exclusive et la création de zones fonctionnelles halieutiques d'importance. Dans les deux cas, ils considèrent que les objectifs poursuivis ne sont pas connus et demandent la « rédaction d'une fiche de synthèse sur les objectifs et les finalités de cette loi ». Ils précisent ne pas souhaiter « voir apparaître une taxation supplémentaire » ou encore la création de réserves intégrales de pêche.

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 du projet. Pour autant, le débat entre des mesures compensatoires dissuasives (au sens d'obliger le pétitionnaire à tout faire pour éviter et en tout état de cause réduire les impacts de son projet) et des mesures compensatoires proportionnées aux atteintes à l'environnement demeure entre parties prenantes. Concernant la pérennité des mesures compensatoires, 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 graduées soient données aux

- infractions constatées, même si l'activité de contrôle est d'abord pédagogique ;
- La nécessité d'agir contre les espèces exotiques envahissantes.

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'instruction parfois trop conséquents...

Dans toutes 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 (Conseil scientifique régional du patrimoine naturel - 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 Conseil national de la protection de la nature – CNPN – (niveau national seul à détenir la compétence aujourd'hui dans tous les cas) ;
- Mieux associer conservation par l'usage et conservation par la protection.

Thème 3 – Paysage

3.1 Mettre en cohérence les politiques du paysage et celles de préservation et de gestion de la biodiversité, 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, et qui ne serait pas fondée sur la seule contrainte

3.3 Garantir la pérennité et la diversité des paysages, notamment par la diversité des modes de production agricole. Intégrer le caractère évolutif du paysage, en particulier dans le cadre d'une gestion durable des massifs forestiers.

3.4 Faire du paysage un enjeu central, l'ossature du projet d'aménagement porté par les documents d'urbanisme (et utiliser à cette fin les atlas départementaux des paysages). La prise en compte du paysage devrait également être accrue lors de la réalisation d'infrastructures de transport.

Thème 4 – Connaissance

4.1 La nécessité d'une connaissance renforcée 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 ;
- En premier lieu, rassembler, valoriser et mieux prendre en compte les connaissances existantes ;
- Développer une gouvernance de la connaissance associant tous les acteurs du territoire ;
- 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 ;
- Développer la connaissance de la fonctionnalité des écosystèmes (en particulier disposer d'un état initial permettant d'asseoir les démarches ultérieures d'évaluation environnementale) ;
- Développer la connaissance des effets de certaines activités humaines sur le patrimoine naturel ;
- 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 (sans que la connaissance ainsi acquise se traduise de manière systématique par une prescription portant interdiction dans le règlement du PLU) ;
- Développer les outils de connaissance et d'analyse des paysages, notamment les atlas départementaux des paysages.

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 (et de l'utilisation d'une donnée partielle ou de mauvaise qualité) 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 (protocoles standardisés et reproductibles, éventuellement à différentes échelles territoriales), 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...

4.4 Favoriser le transfert de la connaissance vers les élus, les acteurs du territoire et les usagers, notamment par le soutien aux structures et aux actions développées en la matière.

Thème 5 – Gouvernance

5.1 Une place affirmée du niveau régional dans la planification, l'orientation et l'animation du 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, tout en précisant mieux le rôle des unes et des autres et leurs complémentarités.

- L'action des Conseils généraux dans la gestion des espaces naturels a été relevée, les quatre départementaux bretons étant historiquement très engagés en la matière. Ils contribuent ainsi activement à l'ensemble du dispositif de préservation et de remise en bon état du patrimoine naturel, par la gestion de surfaces importantes, par une présence humaine en accompagnement des autres collectivités territoriales, par la bancarisation de leurs données et leur mise à disposition ou encore par le financement d'actions d'éducation à l'environnement ;
- L'échelon intercommunal est également apparu pertinent, « proche du terrain », en capacité

de porter une vision transversale du territoire à travers les documents d'urbanisme (même si ceux-ci ne peuvent contenir de dispositions relatives à la gestion des parcelles) et d'assister au mieux l'ensemble des porteurs de projets pour une prise en compte au quotidien du patrimoine naturel.

5.3 Une présence humaine indispensable au plus près des territoires

- Les habitants, les exploitants, les acteurs socio-économiques (en particulier ceux représentatifs des structures locales), constituent des ressources pour la préservation et la remise en bon état du patrimoine naturel, qu'il convient de mieux connaître et de valoriser ;
- La contribution de l'activité agricole et de l'activité forestière à la biodiversité ordinaire doit être reconnue et leurs représentants pleinement associés aux démarches de planification ou de gestion du patrimoine naturel ;
- De la même façon, les acteurs du milieu marin, notamment les représentants des pêches maritimes et des espaces marins, doivent être pleinement associés aux démarches de planification ou de gestion du patrimoine naturel ;
- Un accompagnement humain et financier des territoires et des acteurs apparaît indispensable pour la pleine réussite du dispositif de préservation 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, les usagers de la nature ne doivent pas en être exclus ou oubliés. Les représentants des associations de protection de la nature, de la profession agricole, de la filière forêt-bois ou encore de la chasse 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 ;
- De limiter le nombre d'instances décisionnelles.

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

Si la création d'une agence française de la biodiversité a été accueillie favorablement par une partie des acteurs (essentiellement associatifs) et en premier lieu pour des missions relatives à la connaissance, à la formation et à l'appui méthodologique, il a été unanimement reconnu qu'une telle

création n'aurait de sens qu'avec des moyens nouveaux et pour autant que le milieu marin ait une place à part entière dans l'agence. 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. De la même façon il ne saurait être question d'un financement du nouvel établissement par une partie des citoyens et non par l'ensemble d'entre eux.

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 (petites structures, 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, infrastructures de transport...)

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 « cibles » ont été particulièrement évoquées, impliquant une véritable stratégie à long terme de sensibilisation, d'éducation et de formation à l'intention :

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