



Gouvernance de la préservation de la biodiversité en Île-de-France

Gauthier Laureline, Gautier Grégoire, Matthieu Menou, Proust Rémi,
Jonathan Saulnier

► To cite this version:

Gauthier Laureline, Gautier Grégoire, Matthieu Menou, Proust Rémi, Jonathan Saulnier. Gouvernance de la préservation de la biodiversité en Île-de-France. 2017. hal-01816713

HAL Id: hal-01816713

<https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01816713>

Submitted on 15 Jun 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Gouvernance de la préservation de la biodiversité en Île-de-France

*Rapport de Groupe d'Analyse de l'Action Publique pour le Mastère PAPDD
Année universitaire 2016-2017*

*GAUTHIER Laureline, GAUTIER Grégoire, MENOUE Matthieu, PROUST Rémi, SAULNIER Jonathan
Encadré par Stéphanie BARRAL (INRA/LISIS) et François DEDIEU (INRA/LISIS)*

L'Île-de-France, région la plus anthropisée de France, présente néanmoins de réels enjeux en matière de protection de sa biodiversité. La mise en œuvre de cette politique est une compétence partagée. Ainsi, de nombreux acteurs publics y interviennent. Ils mettent en œuvre des stratégies et outils pluriels et peu concertés. Avec les lois MAPTAM et NOTRe, et la suppression de la clause générale de compétences, le Conseil régional est désormais chef de file de la protection de la biodiversité sur son territoire. Il a la responsabilité d'animer et de coordonner les politiques des collectivités infrarégionales dans ce domaine. Il peut proposer un modèle adapté de gouvernance en définissant une stratégie territoriale de mise en œuvre concertée des politiques des collectivités. La loi "biodiversité" renforce en plus son rôle en lui conférant la responsabilité juridique d'élaborer et de mettre en œuvre la future stratégie régionale de biodiversité. Cette étude a été commandée par les services administratifs du Conseil régional. Ils souhaitent analyser les actions déjà mises en œuvre, en particulier celles des conseils départementaux à travers leurs politiques de création d'espaces naturels sensibles. En s'appuyant sur l'analyse des partenariats entre acteurs, des actions et des objectifs poursuivis par chacun, il s'agira de dresser des recommandations pour une mise en œuvre efficiente du chef-de-filât en Île-de-France.

Un vaste champ de politiques publiques

Le champ des politiques de préservation de la biodiversité est large et difficile à bien définir. Il inclut à minima les actions de :

- Préservation des espèces et des espaces
- Sensibilisation autour de la biodiversité
- Connaissance et d'expertise
- Police / Contrôle
- Protection foncière des espaces

La nécessité d'une meilleure gouvernance

En Île-de-France, une disparité des types de pressions est observée en fonction des types d'habitats présents dans chaque département. De plus, de nombreux acteurs publics sont compétents pour intervenir. L'État et ses établissements publics, la région et ses organismes associés, les départements et les communes interviennent en Île-de-France. Une grande diversité d'outils d'interventions est, en outre, à leur disposition. Par conséquent, les espaces naturels franciliens font l'objet d'un niveau de protection élevé. Malgré cela, la tendance est toujours au déclin de la biodiversité régionale. L'articulation des actions en faveur de la préservation de la biodiversité est donc un enjeu central pour une plus grande efficacité de l'action publique.

Une nouvelle place pour les régions

Cette politique apparaît peu décentralisée en France contrairement à d'autres pays [Gervasoni V., 2008]; l'État conservant la plupart des instruments réglementaires de protection. Échelle structurantes en terme d'aménagement du territoire et de développement économique, le niveau régional a été cependant reconnu comme pertinent, par les dernières lois de décentralisation, pour organiser les politiques biodiversité. Désormais chef-de-file de la préservation de la biodiversité, le Conseil régional n'est pas doté réglementairement de nombreux outils de protection ni d'une ressource financière propre dédiée à cette politique.

En Île-de-France, le Conseil régional a néanmoins expérience avérée en matière de gouvernance avec la validation en 2013 du premier schéma régional de cohérence écologique (SRCE) en France. Il possède en outre, deux organismes associés performants : l'Agence des Espaces Verts, en charge de la gestion du foncier régionale et l'association Natureparif qui assure une fonction de coordination des acteurs régionaux et qui a servi de modèle pour la réflexion des futures Agences régionales de la biodiversité (ARB) à créer.

Politique départementale ENS : un outil clé à valoriser

Bien que non dotés d'instruments de protection réglementaire strict, les départements franciliens mettent cependant tous en œuvre une politique de création d'espaces naturels sensibles (ENS) en autonomie. Hormis la ville de Paris, ils collectent tous la taxe d'aménagement dont une part est dédiée à cette politique. L'étude observe que les produits de cette taxe sont affectés principalement aux acquisitions, aménagements et à la gestion des ENS conformément à la réglementation. La majorité des départements a cependant développé des actions qui dépassent le strict cadre de la loi, la plupart spécifique à la préservation de la biodiversité néanmoins. Les départements franciliens se caractérisent par la définition de taux de prélèvement élevée, proche du maximum réglementaire de 2,5%, à l'exception des Yvelines. Cette étude estime les recettes disponibles jusqu'à 10 M€ par an et par département francilien.

Un rapport de force financier à équilibrer

Les budgets alloués à la préservation sont difficiles à évaluer avec précision en raison du peu de transparence des départements sur le sujet et de la complexité de l'interprétation des données comptable. Ce sont les collectivités qui détiennent les moyens financiers les plus importants. L'étude estime que les départements sont les principaux financeurs en cumul, si on somme leur budgets respectifs. À l'exception des Hauts-de-Seine, ils financent un nombre de poste sur la préservation de la biodiversité proche de la moyenne nationale à 10,9 ETP [ADF, 2015] et proche des 12 ETP du service Biodiversité du Conseil régional. Avec 30 M€

Budget dédié à la biodiversité (total : 92 M€)

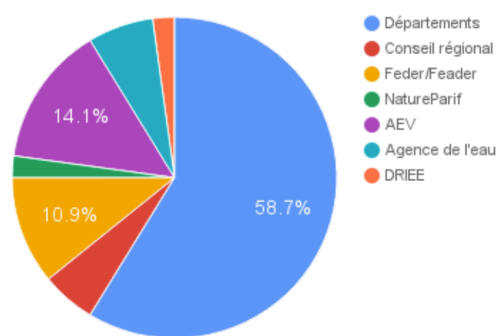


FIGURE 1 : Estimation des budgets annuels pour la biodiversité en Île-de-France

dépensé par an, le Conseil régional est le premier financeur régional hors fonds européens. La majeure partie de ce budget régional est cependant dépensée sous forme de subventions annuelles attribuées à ses organismes associés. Toutefois, à l'échelle départementale, le budget régional est bien moins important que celui des départements ce qui justifie de construire des stratégies financières pour équilibrer le rapport de force et augmenter l'attractivité du Conseil régional.

Deux conceptions à prendre en compte

Les politiques ENS menées par les départements montrent principalement deux approches de la biodiversité. Le rapport de force est équilibré entre des départements avec une conception stricte centrée sur la protection des milieux naturelles quel que soit leur localisation et des départements aux conceptions plus larges, privilégiant la préservation du cadre de vie au sens large. L'étude montre que cette différence ne s'explique pas par des distinctions physiques ou géographique mais plutôt par des visions politiques opposées.

Un intérêt fort pour une complémentarité régionale

L'ensemble des acteurs régionaux ont évoqué un besoin d'amélioration de la coordination entre les échelons de collectivités territoriales. L'action de protection foncière, est le plus grand dénominateur commun entre eux. Des moyens financiers très importants sont déboursés pour l'acquisition des terrains mais il y a beaucoup de redondances et des concurrences dans les actions par manque de coordination. Cette analyse est également valable pour les missions d'acquisition, de connaissance et de sensibilisation.

Les départements prêts à s'engager

Les relations directes entre départements et conseil régional sont limitées. Indépendamment, les partenariats avec les organismes associés sont par contre historiques et globalement appréciés. Il en résulte que la répartition des compétences entre services de la région est mal comprise par les départements. Néanmoins, les départements expriment un intérêt marqué pour une meilleure coordination sur les outils disponibles et les actions mises en œuvre. Ils ont ainsi participé activement à l'élaboration du SRCE, bien qu'ils aient gardé une relative frustration par rapport à la faible valorisation de leurs compétences techniques.

L'opportunité des dispositions de la loi biodiversité

Les départements considèrent que la future conférence territoriale biodiversité (CTAP) permettra un état des lieux des stratégies de chacun pour définir des objectifs communs et reconnaître les spécificités de chaque département. Elle doit permettre de clarifier la répartition des interventions foncières et des financements. La révision de la Stratégie régional biodiversité n'apparaît par contre pas prioritaire. Les positions divergent sur la création d'une ARB, certains considèrent déjà disposer des outils en propre, d'autres considèrent que cela serait un bon prolongement des missions de NatureParif.

Préconisations pour la mise en œuvre du chef de filat

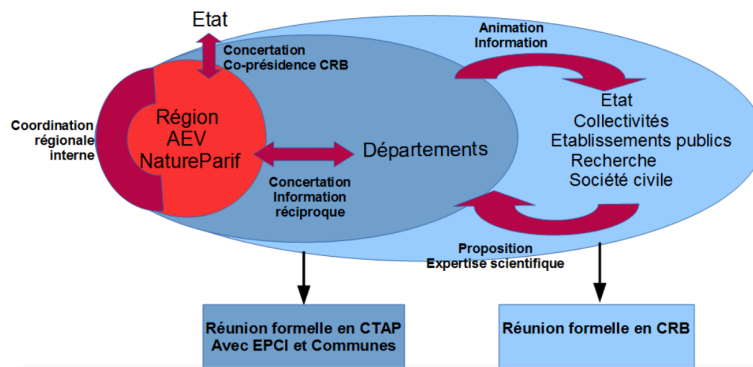


FIGURE 2 : Synthèse de la gouvernance proposée

1. S'inspirer des apports de la théorie des négociations : commencer par des échanges autour des enjeux et intérêts des acteurs, afin de faire émerger des synergies qui donneront leur sens à l'engagement de chacun dans le processus. Garantir la cohérence de la région et de ses organismes associés : l'analyse des rapports de forces entre acteurs montre que la région dispose généralement de moins de moyens que les départements, il est alors nécessaire d'opérer un rapprochement entre le Conseil régional et les organismes associés pour augmenter l'importance de la région aux yeux des autres partenaires.
2. Afficher la reconnaissance des départements en matière d'ENS et de fiscalité : les départements sont très attachés à la gestion des recettes de la taxe d'aménagement et de la politique ENS. Le Conseil régional ne pourra pas construire de relation de confiance avec les départements si ces derniers pensent que cette gestion est menacée par un changement voulu par la région. D'autre part les différentes approches de la biodiversité (cadre de vie et patrimoine à protéger) devront être représentées dans les orientations communes, afin de valoriser les divers actions préexistantes.
3. Créer des outils financiers communs en s'appuyant sur les financements européens : afin d'exploiter les possibilités ouvertes par la loi en terme de co-financement, il convient de profiter des avantages fournis par les CTECC et d'utiliser les nouveaux moyens de la région qui gère désormais le Feder et le Feader.

4. Réaliser un schéma régional pour les espaces verts et naturels qui mobilise les outils des acteurs régionaux : afin de dépasser les nombreux schémas existants qui n'impliquent pas tous les acteurs à la fois, il serait souhaitable de réaliser un schéma global s'appuyant sur l'expertise disponible en Île-de-France, en vue de mobiliser l'ensemble des importants moyens disponibles dans la région.
5. Mutualiser les stratégies foncières des départements et du Conseil régional : la gestion foncière est un point clef des politiques de protection de la biodiversité, sur lequel la région et les départements peuvent améliorer leur travail en commun pour une meilleure mobilisation des investissements.
6. Mettre en valeur les innovations franciliennes grâce à l'Agence régionale de la biodiversité : en créant NatureParif en 2008, la région a été précurseur pour la préfiguration d'une agence de biodiversité, cette avance peut servir de modèle pour les autres régions.
7. Construire une gouvernance qui associe la société civile : au-delà de la CTAP, la région peut progressivement élargir son action en tant que chef-de-file en profitant des dynamiques présentes sur le territoire, en réunissant régulièrement le comité régional biodiversité.

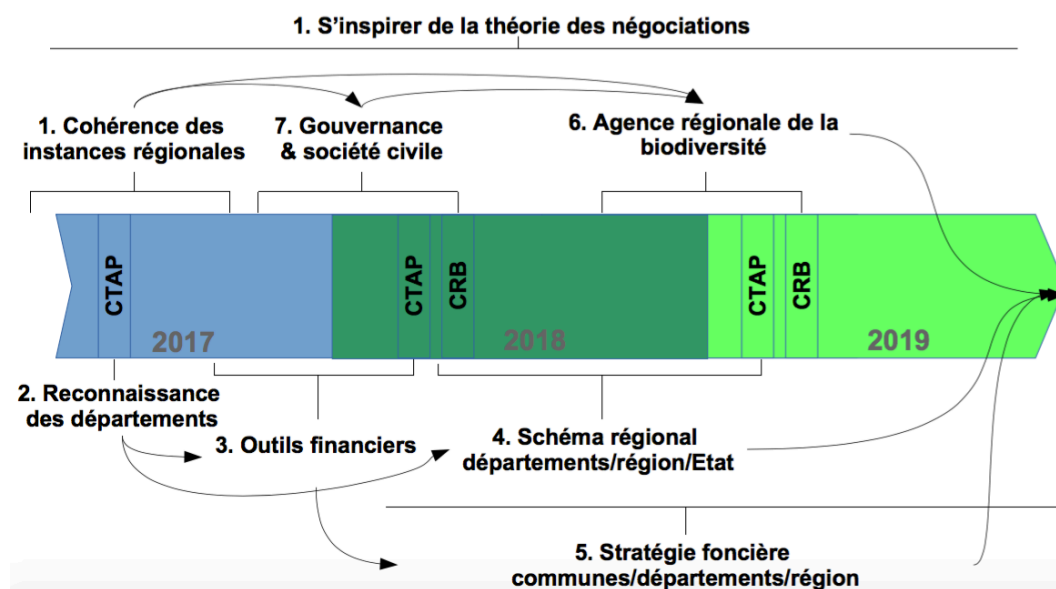


FIGURE 3 : Synthèse de la chronologie de mise en œuvre des préconisations

Conclusion

L'étude démontre que la mise en œuvre du chef de filât est faisable et souhaitable en Île-de-France. La région dispose des outils opérationnels à travers ses organismes associés, qui se verront renforcés dans leurs missions et leurs budgets par la création de l'ARB. Elle a une opportunité d'installer et piloter une gouvernance renouvelée répondant aux besoins d'animation exprimés par les départements. Elle permettra une meilleure coordination de l'usage des crédits d'intervention et de la planification des acquisitions foncières et des connaissances. La région devra néanmoins d'abord reconnaître les résultats des politiques départementales en faveur de la biodiversité et clarifier sa position par rapport à ses éventuelles visées sur la taxe affectée aux départements pour conduire ces politiques.

Bibliographie

Assemblée des Départements de France (2015), *30 ans Espaces Naturels Sensibles - Une Politique des Départements en faveur de la nature et des paysages*, Brochure publiée en juin 2015.

Gervasoni V. (2008), *Gouvernance et Biodiversité - Etude comparative*. Comité français de l'UICN, Paris, 80 p.