

DÉLIBÉRATION N° CB 21-11 DU 20 MAI 2021

**relative à la contribution du comité de bassin
à la troisième stratégie nationale de la biodiversité**

Le comité de bassin Seine-Normandie,

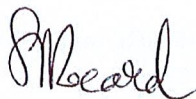
- Vu la saisine de la Secrétaire d'État à la biodiversité au Président du comité de bassin en date du 22 janvier 2021 relative à la contribution à la troisième stratégie nationale de la biodiversité ;
- Vu le dossier de la réunion du comité de bassin du 20 mai 2021.

DÉLIBÈRE

Article unique

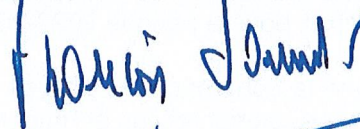
Le comité de bassin adopte la contribution à la troisième stratégie nationale de la biodiversité annexée à la présente délibération.

**La Secrétaire
du comité de bassin par intérim**



Sandrine ROCARD

Le Président du comité de bassin



François SAUVADET

ANNEXE

Contribution du comité de bassin Seine-Normandie pour la 3^{ème} stratégie nationale pour la biodiversité (SNB3)

I- Les apports du projet de SDAGE et du programme d'intervention de l'agence de l'eau

1. Un bassin moteur de la mobilisation autour des enjeux de l'eau et de la biodiversité

Adopté le 14 octobre 2020 à une large majorité, le projet de SDAGE fixe pour 2022-2027 un cap, des objectifs et des moyens indispensables pour garantir dans la durée la qualité et la disponibilité de l'eau et des milieux naturels résilients et fonctionnels : il permet à l'ensemble des acteurs, collectivités, entreprises, agriculteurs et associations de coordonner leurs efforts pour une plus grande efficacité de l'action collective. Le SDAGE, projet collectif dont l'ambition est partagée, permet de transposer les grands objectifs nationaux comme l'adaptation au changement climatique, le « zéro artificialisation nette » ou la baisse des pollutions, à chacun des acteurs du bassin de trouver les solutions nécessaires.

De nombreuses dispositions contraignantes du SDAGE concernent les milieux et la biodiversité, de même que la baisse des pressions les plus significatives. Elles sont relatives, plus particulièrement, aux milieux aquatiques et humides, aux espaces patrimoniaux (têtes de bassins versant, vallées alluviales, zones rétro-littorale, continuités écologiques) mais en s'attachant spécifiquement au maintien de leurs fonctionnalités y compris dans le cadre du changement climatique et des évolutions hydrologiques qui seront particulièrement importantes sur le bassin, quelle que soit leur statut de protection.

En particulier, le projet de SDAGE identifie des dispositions pour inventorier les milieux aquatiques et les zones humides, les inscrire dans les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), les protéger au travers des documents d'urbanisme, les entretenir, former les acteurs à leur connaissance. Le principe de préservation du lit majeur des rivières figure dans le projet de SDAGE, qui s'attache à restaurer l'espace de mobilité des rivières et les liaisons entre lit mineur et lit majeur.

Le SDAGE met en exergue l'importance des solutions fondées sur la nature (SFN), que cela soit dans la gestion de l'eau à la source pour limiter les ruissellements ou pour favoriser la mise en œuvre de mesures « sans regret » ainsi que la résilience des usages face au changement climatique.

La continuité écologique est mise en avant, en s'appuyant sur la notion de taux d'étagement et de linéaire accessible. La reconquête de ces continuités écologiques et le renforcement des trames vertes et bleues sont des enjeux majeurs.

2. Un engagement financier important au travers du programme d'intervention de l'agence de l'eau

L'agence de l'eau intervient financièrement en matière de biodiversité :

- en participant au financement de la surveillance et à la connaissance des milieux aquatiques et humides y compris marins ;
- par des aides aux actions spécifiques de conservation et restauration des espaces naturels, au travers d'actions de conservation et restauration des milieux (rivières, lacs, zones humides, champs d'expansion des crues, espaces rétro-littoraux et littoraux) et de restauration des continuités écologiques, d'acquisitions foncières ou d'autres actions garantissant une pérennité des mesures.

Ces politiques ont pour objectif de garantir les fonctionnalités physiques et écologiques des milieux naturels. Certaines actions soutiennent spécifiquement les migrateurs, la lutte contre les espèces invasives ou le soutien des plans nationaux sur les espèces menacées ;

- de manière indirecte, par des aides aux actions préventives ayant des effets bénéfiques potentiellement forts sur la biodiversité, y compris des sols : réduction des pesticides, développement d'une agriculture respectueuse de l'environnement ou de l'agroforesterie dans les aires d'alimentation de captages, restauration et entretien des haies pour limiter l'érosion et le ruissellement, autres solutions fondées sur la nature, opérations contre l'imperméabilisation des sols...

Durant le 11^{ème} programme et hors plan de relance, 346 millions d'euros seront consacrés à la seule restauration et à la gestion des milieux aquatiques ou humides.

A titre d'exemple, en 2019, première année du 11^{ème} programme, 603 km de cours d'eau ont été restaurés et 93 ouvrages en liste 2 ont été rendus franchissables pour les poissons et pour assurer le transfert de sédiments. Par ailleurs, 3 363 ha de zones humides ont bénéficié d'aides de l'agence de l'eau (1 771 ha pour de l'entretien, 1 364 ha pour de la restauration et 228 ha pour de l'acquisition foncière).

II- Propositions du comité de bassin pour la SNB3

Le comité de bassin formule les vœux et recommandations suivants dans le cadre de l'élaboration de la stratégie nationale biodiversité et des plans d'actions l'accompagnant :

1- Répondre aux besoins de connaissance opérationnelle à l'échelle des bassins pour établir clairement des objectifs et des feuilles de routes en matière de biodiversité

L'échelle des grands bassins hydrographiques a démontré sa pertinence en matière de déclinaison opérationnelle de la politique de l'eau.

Structurée par la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) et des indicateurs qui rendent compte d'écosystèmes complexes (masses d'eau, unités hydrographiques, indicateurs physiques ou biologique de la qualité de l'eau...), elle a permis de fixer des objectifs et des feuilles de routes évaluables et partagées, dans une logique d'amélioration continue, de hiérarchiser les enjeux et de structurer et dimensionner une politique d'intervention.

Des indicateurs simples de la biodiversité, notamment en matière d'espèces envahissantes, d'indices STOC pour les oiseaux communs, pour les poissons et portant sur l'état de conservation des habitats et fonctions écologiques pourraient utilement être établis et diffusés à des échelles différentes de celles nationales ou régionales et notamment celles des bassins hydrographiques.

Cette question de la mesure de l'évolution de l'état de la biodiversité et de l'efficience des dépenses publiques, en croisant les travaux actuels du secteur public mais aussi des entreprises et des instruments financiers, est centrale pour communiquer, entraîner les décideurs et évaluer l'efficacité des actions.

La SNB3 pourrait par ailleurs s'attacher à rapprocher l'observatoire national de la biodiversité et le système d'information sur l'eau (SIE), pour la construction d'indicateurs, et pourraient être définis des descripteurs

intégrateurs synthétiques même s'ils doivent être réducteurs, équivalents de ceux de la DCE (pendant du bon état des eaux pour la biodiversité) facilitant le pilotage des politiques et le rapportage, notamment pour les espaces ne bénéficiant pas de régime de protection fort (espaces remarquables ou de nature ordinaire) et organiser leur bonne mise en œuvre territoriale.

2- Capitaliser sur l'expérience de la politique de l'eau pour la mise en œuvre d'une politique de la biodiversité au-delà de la gestion des espaces de forte protection et du réglementaire

La mise en place de la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), la structuration des compétences des EPAGE et des EPTB ainsi que la création de ressources affectées, l'établissement de la SOCLE (Stratégie d'Organisation des Compétences Locales de l'Eau) à l'échelle des grands bassins hydrographiques ont permis de structurer la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales en matière de gestion des milieux aquatiques et de risques inondations.

Ces outils ainsi que l'articulation entre planification stratégique, planification opérationnelle et plan d'actions (exemple : contrats de territoire eau et climat de l'agence de l'eau) et gestion des projets pourraient inspirer la mise en œuvre de la SNB3, certaines démarches pouvant le cas échéant intégrer une dimension biodiversité plus forte (SAGE étendus à la biodiversité, devenant des SAGEB).

Au travers des stratégies régionales de la biodiversité (SRB) et des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), ou encore du SDAGE, dont le volet biodiversité pourrait être renforcé d'éléments d'état des lieux spécifiques, la planification stratégique de la biodiversité est bien établie.

La SNB3 doit s'attacher à une généralisation à l'ensemble du territoire de ces démarches de planification, mais surtout à leur mise en œuvre opérationnelle, chiffrée et mesurée, pour laquelle les bassins hydrographiques disposent d'une expérience intéressante à valoriser. Ce sont ce volet opérationnel et les contractualisations de territoires et engagements locaux qui doivent focaliser l'attention désormais.

3- Poursuivre la clarification des compétences territoriales des collectivités territoriales et entre les services et établissements publics de l'Etat pour la mise en œuvre des plans d'actions biodiversité

En matière de plan d'action, la GEMAPI n'a pas d'équivalent pour la biodiversité, les collectivités maîtres d'ouvrages ne disposant pas de ressources fiscales affectées, à l'exception de la TDAE mobilisable par les conseils départementaux. Une lisibilité sur les sources de financements, un accompagnement de la structuration des compétences et un renforcement de l'ingénierie territoriale nécessaire pour répondre à ces défis sociétaux, notamment au sein des collectivités, doivent être encouragés.

La loi biodiversité a par ailleurs créé l'Office français de la biodiversité (OFB) et étendu les missions des agences de l'eau, sans que pour ce champ de la biodiversité soient complètement clarifiées les articulations, ressources et responsabilités entre ces établissements publics et avec les services déconcentrés de l'Etat.

Dans un souci d'accroître la lisibilité et la pérennité vis-à-vis des porteurs de projets, au final maîtres d'ouvrages de la bonne mise en œuvre des politiques, le comité de bassin appelle la SNB3 à clarifier ces responsabilités. Cette clarification des responsabilités est nécessaire, tant pour l'Etat que pour les

collectivités au-delà du chef de filat exercé par les régions, ainsi que la clarification des compétences et ressources aux différents niveaux d'opérationnalité des politiques publiques, sans néanmoins produire de désengagements quand il convient au contraire d'accroître l'implication de chacun.

4- Favoriser une évolution de la fiscalité pour diversifier les ressources des agences de l'eau et faciliter la mise en œuvre d'une politique de bassin ambitieuse en matière de biodiversité continentale et marine.

L'extension des missions des agences de l'eau à la biodiversité terrestre et marine ne s'est pas accompagnée d'une évolution de la fiscalité affectée permise par la loi biodiversité adoptée en 2016, correspondant à l'élargissement des domaines de compétence. Les redevances restent liées aux usages des ressources en eau et aux rejets dans les milieux aquatiques.

Durant ces cinq années, les bassins ont néanmoins confirmé leur engagement en faveur de la restauration des milieux et de préservation de la biodiversité, en même temps que les redevances finançaient l'OFB et les parcs nationaux, mais sans pouvoir confirmer pleinement l'extension des missions compte tenu des plafonnements des redevances actuelles, du juste équilibre à trouver entre les différents besoins et priorités et de l'absence de ressource nouvelle affectée.

Cette diversification de ressources ne doit pas remettre en cause les principes de solidarité nationale ou entre usagers du bassin fondant la politique de gestion par bassin.

Dans le cadre des discussions sur le financement des aires protégées, il a par exemple été proposé de redéployer la fiscalité affectée aux agences en diminuant la part des usagers de l'eau, via une part additionnelle de la taxe d'aménagement, en complément des parts déjà perçues par les départements et les communes ou communautés de communes.

Favoriser l'émergence d'un modèle économique durable de financement de la biodiversité par les bassins permettra l'élargissement des interventions au-delà des milieux aquatiques, humides, littoraux et des espaces de transitions et est indispensable pour instaurer une lisibilité et une pérennité des interventions en faveur des porteurs de projets.

5- Améliorer la prise en compte effective des dispositions du SDAGE et la redevabilité par les politiques sectorielles (urbanisme et agriculture en premier lieu, au vu de leur importance territoriale et des pressions)

Au vu de l'état des lieux de 2019, le comité de bassin fait le constat que la mobilisation des moyens spécifiquement dédiés à l'eau et à la biodiversité et le SDAGE ne suffiront pas à garantir le succès des politiques des ressources et milieux naturels (eau, sols, biodiversité) : il dépendra aussi de la mise en cohérence des politiques publiques et des cadres réglementaires européens et nationaux qui ont un impact sur la qualité des eaux, de la biodiversité et des milieux aquatiques, notamment les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme d'une part, et les politiques agricoles et de l'alimentation d'autre part.

Urbanisme

Certaines dispositions du SDAGE, également évoquées dans d'autres planifications stratégiques et importantes pour la biodiversité, pourraient utilement renforcer directement les dispositions

réglementaires du code de l'urbanisme (exemple : inventaire des haies par les plans locaux d'urbanisme intercommunaux - PLUI) car elles sont applicables sur l'ensemble du territoire ; le principe de compatibilité au SDAGE pourrait par ailleurs être étendu dans le code de l'urbanisme à l'ensemble des PLUI, l'intercommunalité se structurant et étant devenu un acteur incontournable des politiques environnementales territoriales.

De manière générale, le volet biodiversité et son caractère opérationnel devraient être renforcés dans les PLUI.

Agriculture et territoires ruraux

De nombreuses dispositions du SDAGE visent à favoriser une agriculture performante en termes d'autonomie de fonctionnement, de régulation des bio-agresseurs, de limitation des intrants (phytosanitaires, fertilisants, irrigation, etc.), de résilience vis-à-vis des changements climatiques, de soutien de l'intégrité et de la biodiversité des sols, ainsi que d'une alimentation saine, tout en étant rémunératrice pour les professionnels agricoles.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la future politique agricole commune (PAC), l'expérience d'actions ambitieuses bénéficiant de paiements pour services environnementaux (PSE), favorisées par les agences de l'eau dans le cadre du plan biodiversité (bien que plafonnées par l'application des règles du régime *de minimis* s'appliquant à cet outil), pourrait utilement enrichir les réflexions sur l'éco-régime (*ecoscheme*) : l'accès à l'ensemble des aides directes de la PAC nécessitera désormais, en plus du respect des bonnes conditions agro-environnementales (BCAE), le respect de critères, comme ceux introduits dans la précédente PAC au travers du verdissement. Il s'agirait de la rotation des cultures (en remplacement du critère de diversification), du maintien des prairies permanentes et de la mise en place d'infrastructures agro-écologiques.

Les programmes d'actions régionaux (PAR) pris en application de la directive Nitrates étant des outils importants en faveur de la qualité de l'eau et des milieux, la SNB3 devrait s'attacher à la cohérence des démarches et à la mise en place d'objectifs de résultats partagés.

Le comité de bassin souligne l'importance de ces discussions pour l'atteinte des enjeux du SDAGE et de la SNB3 et la pertinence des évolutions culturelles proposées.

6- Lutter contre l'artificialisation des sols et du littoral ainsi que contre les pertes de fonctionnalités et de valeur patrimoniale des zones humides et des autres espaces naturels.

Le comité de bassin soutient l'objectif de « zéro artificialisation nette » fixé dans le plan biodiversité de 2018, qui est un atout précieux pour les politique de l'eau et de la biodiversité (particulièrement si, en parallèle, est mis en place un signal prix via un outil fiscal) précisé par l'objectif intermédiaire de diviser par deux le rythme d'artificialisation au cours des dix prochaines années par rapport à la décennie précédente de l'actuel projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Les politiques de désimperméabilisation et de végétalisation en ville, qui permettent aussi de mieux lutter contre les effets du changement climatique, devront aussi être poursuivies et amplifiées.

Plusieurs dispositions du SDAGE s'attachent à la non dégradation des espaces naturels (valeurs, fonctionnalités, connectivités ; objectif de zéro perte nette de biodiversité), à leur restauration et à leur juste compensation en cas de destruction totale ou partielle. Le comité de bassin insiste sur

l'accompagnement nécessaire des projets, la formation des différents acteurs et un renforcement du suivi et du retour d'expérience de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) et des mesures compensatoires, y compris pour compenser la fragmentation des trames écologiques.

Le Comité de bassin recommande de privilégier une entrée « milieux naturels et fonctionnalité » plutôt qu'une entrée « espèce » pour permettre à plus d'acteurs de se sentir concernés et tenir compte de tout un écosystème, donc de plus d'espèces ; les plans nationaux d'actions (PNA) pourraient intégrer cette dimension (forêts alluviales, prairies humides, etc.).

7- Faciliter l'intervention des collectivités, entreprises et associations développant des solutions pour la protection du milieu et de la biodiversité et accroître leur résilience face au changement climatique

La question de la résilience des trames bleues, vertes ou turquoise au changement climatique et de la capacité des espèces à poursuivre leur cycle de vie, quelque soient les milieux aquatiques, humides ou les espaces connectés nécessaires à ces espèces, a été pointée dans le SDAGE.

Le comité de bassin prend acte du diagnostic de l'IPBES sur l'importance du changement climatique dans la régression de la biodiversité constatée, pointe le fait que le bassin Seine-Normandie a été identifié comme concerné à plus court terme que d'autres par les impacts sur les ressources et débits d'étiage et souhaite qu'au travers des interventions du 11^{ème} programme ou des crédits du plan de relance, le bassin consacre un effort spécifique de l'agence de l'eau et des autres financeurs pour accélérer des actions spécifiques sur cette problématique.

Il relève que pour ces thématiques nouvelles, l'accompagnement des initiatives des acteurs, l'animation et l'ingénierie territoriale mobilisable doivent être renforcés, pour les espaces de forte naturalité comme de nature plus ordinaire, dans une logique de projet et de mise en œuvre d'actions évaluables.

Il pointe l'importance des trames écologiques dans le contexte du changement climatique, pour faciliter le maintien des continuités écologiques, la résilience des populations d'espèces et l'importance de poursuivre leur intégration dans les outils et politiques publiques ; le bassin ayant une responsabilité importante en matière de grands migrateurs, le Plagepomi (plan de gestion des poissons migrateurs) pourra utilement intégrer l'ambition de la SNB3 en matière de reconquête des axes migratoires et les pressions nouvelles induites par le changement climatiques (diminution des niveaux d'étiage, augmentation des températures).

Les zones protégées ne suffisant pas à enrayer le déclin de la biodiversité et les milieux (notamment marins) étant continus, les gouvernances et actions concertées en faveur de la biodiversité en mer comme sur terre doivent être réinterrogées pour intégrer les espaces de transition ou plus ordinaires.

8- Offrir les outils fonciers permettant de repenser les territoires et leur aménagement à long terme en favorisant des modes d'occupations du territoire respectueux de la biodiversité.

Le foncier et l'occupation des sols sont des questions centrales et à long terme dans la mise en place de politiques territoriales propices à l'expression de la biodiversité et d'une agriculture à faible empreinte environnementale. La SNB3 doit favoriser l'établissement de stratégies foncières solides et concertées à des échelles pertinentes (trames vertes et bleues), impliquant les élus, et favoriser le développement d'outils permettant de valoriser des modes d'occupation des sols adaptés aux ressources locales :

obligations réelles environnementales (ORE), stratégies foncières, circuits courts valorisant des productions adaptées aux ressources (eau, sol, biodiversité locale) et valorisées par des signes distinctifs, etc.

La pérennité et la stabilité de ces outils et de leur financement devra également être abordées, ainsi que les aspects fiscaux pour étendre le régime d'exonération de la taxe sur le foncier non bâti aux autres espaces de pleine naturalité et ne pas générer d'incitations négatives (régime fiscal plus avantageux en cas de reboisements).

Pour les espaces à forts enjeux de mutation dans le cadre du changement climatiques et à valeur patrimoniale élevée (estuaires, marais rétro-littoraux, réseaux de zones humides de têtes de bassins ou cours d'eau soumis à forts épisodes de sécheresse), ces diagnostics fonciers et études prospectives sur l'aménagement du territoire et la renaturation de ces espaces doivent être menés par l'ensemble des acteurs publics et privés porteurs de fonciers importants (exemples : conservatoire du littoral, ports, collectivités, Caisse des dépôts) et associatifs, dans une optique d'évaluation des performances en matière de biodiversité.

9- Agir du bassin à la côte pour protéger et restaurer les estuaires, la mer et le littoral, et promouvoir une gestion résiliente de la bande côtière dans le contexte du changement climatique

Les estuaires sont des espaces de transition soumis à d'importantes pressions dans le cadre de l'élévation du niveau de la mer, de l'aménagement et des apports fluviaux. De nombreuses dispositions du SDAGE et les actions prévues par le programme de mesure de la DCE ainsi que le plan d'action milieu marin (PAMM) ont pour objectif de conserver ou restaurer les espaces littoraux et maritimes.

La restauration des fonctions écologiques des estuaires est l'enjeu premier pointé par le comité de bassin, en raison notamment de leur importance stratégique pour toute la zone littorale. La SNB3 pourrait préconiser le diagnostic systématique de la réalisation de ces fonctions, l'identification de zones où l'artificialisation doit être évitée, l'identification des zones prioritaires pour l'accueil de projets de restauration mis en œuvre dans le cadre d'actions volontaires ou compensatoires (prescrites ou anticipées).

La maîtrise des apports d'azote au milieu marin est un facteur important de conservation de la biodiversité de ce dernier. En effet, au-delà des phénomènes d'eutrophisation se manifestant par des désordres importants et évidents (échouages, phyto-toxines), l'enrichissement excessif du milieu marin modifie les peuplements et compromet leur résilience ou leur capacité d'adaptation face au dérèglement climatique. Le SDAGE Seine-Normandie et le document stratégique de façade fixent ainsi une trajectoire de réduction des apports d'azote à la mer dont la nécessaire prise en compte par les politiques sectorielles devrait être rappelée par la SNB3.

10- Former et sensibiliser les futurs décideurs et le grand public, faciliter l'engagement des décideurs

L'information, la formation et la sensibilisation de tous les acteurs aux enjeux de la biodiversité reste un objectif important, même si l'appropriation est de plus en plus forte parmi l'ensemble de nos concitoyens, que ce soit à titre personnel ou professionnel. Elle doit être faite autant que possible en favorisant une vision positive des interfaces homme-nature et en capitalisant sur les approches globales de territoire réussies, plutôt que par des interdictions.

Au-delà de la connaissance des enjeux et de l'adhésion intellectuelle aux objectifs d'arrêt de la perte de biodiversité, la question du comment faire et du changement réel de cadre et de pratiques à grande échelle nécessite des accompagnements méthodologiques et des animations thématiques ou territoriales facilitant les ajustements de pratiques ou des ruptures de paradigmes plus profondes. Elle nécessite également de nouvelles approches favorisant la démultiplication et le changement d'échelle, des aires protégées (bénéficiant de régimes de protection croisée et de l'essentiel de l'animation) à une grande partie du territoire sur terre et en mer.

Dans le cas spécifique des décideurs (élus, entreprises), il s'agit d'intégrer la biodiversité comme un atout dans les choix entrepreneuriaux et politiques, au même titre que la rentabilité pour les entreprises ou le développement économique pour les collectivités, et de s'engager par le biais des outils existants (territoires engagés pour la nature, entreprises engagées pour la nature). La sensibilisation et l'information à destination des décideurs s'appuieront sur les réseaux professionnels et la meilleure mobilisation possible du tissu associatif dans sa diversité.