

Rôle et nouvelles compétences des Agences de l'Eau avec la Loi Biodiversité

UNE OPPORTUNITE D'APPLIQUER LES PRINCIPES DE L'EAU A LA BIODIVERSITE TERRESTRE

PREAMBULE

Les Agences de l'eau, et avec elles, les gestionnaires de milieux aquatiques, ont développé déjà depuis des années expériences et compétences en matière de biodiversité, et ce en raison des milieux sur lesquels ils interviennent : des milieux nombreux, diversifiés, pluridimensionnels... et supports d'une faune et d'une flore tout aussi riches ! Cette diversité de milieux entraînant une variété d'enjeux et d'usages, Agences de l'eau et gestionnaires développent, depuis longtemps déjà, des actions en faveur de la biodiversité, certes plutôt aquatique, intègrent les problématiques de continuités écologiques aquatiques ("trame bleue") et animent des sites Natura 2000.

Les Agences de l'Eau témoignent également d'une expérience positive de gouvernance partagée et de planification dans le domaine de l'eau. Les Comités de bassin, souvent qualifiés de "Parlements de l'eau", permettent la co-construction des diagnostics ("état des lieux") puis des actions à mener par l'ensemble des acteurs (SDAGE¹ et programme de mesures).

Avec la Loi Biodiversité, les Agences de l'eau se voient confier un rôle pivot, faisant le lien entre les orientations nationales et les enjeux locaux. Il s'agira dès lors de traduire les enjeux de la biodiversité terrestre dans le SDAGE et le programme de mesures, au même titre que les enjeux relevant du domaine de l'eau.

Les principes de la gouvernance de l'eau et des milieux aquatiques sont, aux yeux de FNE PACA, complètement applicables à l'ensemble de la biodiversité, qu'elle soit liée aux milieux aquatiques ou terrestres, et ce de façon simple étant donné que la "technostructure" est déjà existante.

¹ SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, plan sur 6 ans pour la reconquête du bon état des eaux et des milieux aquatiques, déclinaison dans les bassins hydrographiques de la Directive Cadre Européen sur l'Eau.

GOVERNANCE PARTAGEE

Ainsi, la gestion décentralisée au niveau des bassins versants est-elle pertinente pour la biodiversité en général comme pour l'eau, la première étant par nature dépendante de la seconde, le degré de dépendance à l'eau des systèmes et des espèces restant toutefois propre à chacun et chacune. L'organisation par bassin versant permettra en outre d'inclure les enjeux "biodiversité" dans une gestion davantage intégrée du territoire. Une telle gestion intégrée et globale, tiendra compte, aussi équitablement que possible, des différents usages des ressources et des équilibres nécessaires au bon fonctionnement des milieux, ceux-ci étant garants des premiers...

Selon cet autre principe majeur de la politique de l'eau, la gestion concertée fait appel à la participation de l'ensemble des acteurs concernés. Pour FNE PACA, il doit en aller de même pour la gouvernance de la biodiversité. La gouvernance de l'eau, aux différentes échelles (échelle de bassin hydrographique, échelles plus locales), s'ouvrirait ainsi naturellement au monde de la biodiversité et en intégrerait les acteurs. Réformé par la Loi Biodiversité, le Comité de l'Eau et de la Biodiversité inclut désormais un collège spécifique d'usagers non économiques et a donc vocation à élargir la palette de ses membres et celle des sujets qu'il aborde. De même, les commissions locales de l'eau deviendraient commissions locales de l'eau et de la biodiversité en intégrant ces acteurs et ces compétences.

Ces instances de concertation et de décisions bénéficieraient avantagement d'une expertise scientifique et technique, nécessaire pour éclairer et appuyer les travaux à tous niveaux, de la conception à l'évaluation en passant par la mise en œuvre. Les acteurs réunis au sein de l'AFB² (ONEMA³, ex-ATEN⁴, AAMP⁵...) et ceux associés (ONCSF⁶, ONF⁷) seront donc à mobiliser utilement.

ORGANISATION TERRITORIALE

L'Agence de l'Eau appuie aujourd'hui la mise en œuvre concrète des politiques de l'eau sur un ensemble de structures de gestion locale : les syndicats de rivières (et autres milieux aquatiques), les syndicats d'eau et d'assainissement... Cette organisation se structure aujourd'hui davantage, avec les lois MAPTAM⁸ et NOTRe⁹, qui entérinent la création des EPAGE¹⁰ et des EPTB¹¹, et confient aux uns la réalisation pratique à l'échelle d'un sous-bassin et aux autres des missions de coordination à l'échelle d'un bassin cohérent.

² AFB : Agence française de la Biodiversité, établissement public en charge de la biodiversité, créée par la Loi Biodiversité de juillet 2016.

³ ONEMA : Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques

⁴ ATEN : Atelier Technique des Espaces Naturels

⁵ AAMP : Agence des Aires Marines Protégées

⁶ ONCFS : Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage

⁷ ONF : Office National des Forêts

⁸ Loi MAPTAM : Loi de janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique et Territorialisation d'affirmation des métropoles

⁹ Loi NOTRe : Loi de août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République

¹⁰ EPAGE : établissement public d'aménagement et de gestion des eaux

¹¹ EPTB : établissement public territorial de bassin

Cette structuration peut s'appliquer de même pour la biodiversité, et ce d'autant plus que des syndicats de rivières sont déjà opérateurs de démarches de biodiversité, telles que des opérations de restauration de milieu aquatique, ou encore de gestion de sites Natura 2000. L'inverse peut aussi être observé : les Parcs naturels régionaux, acteurs de biodiversité, sont aussi animateurs sur leur territoire de démarches telles que les SAGE (ex. des PNR Verdon, Lubéron, Camargue, Queyras...).

Les gestionnaires de milieux aquatiques pourraient donc voir leurs missions élargies à la biodiversité terrestre :

- soit en étant porteurs d'opérations "biodiversité terrestre" inscrites et financées comme le sont aujourd'hui les missions "eau et milieux aquatiques",
- Soit en jouant un rôle d'animateur, de mise en réseau des acteurs de la biodiversité déjà présents et opérationnels sur le territoire.

De telles combinaisons renforceraient l'intégration des enjeux de biodiversité et d'eau, le développement de visions intégrées et partagées par les acteurs, et ce dans les projets portés localement.

DES MOYENS ET DES OUTILS A METTRE EN ŒUVRE

DES INSTRUMENTS ECONOMIQUES D'INCITATION

Les instruments économiques utilisés dans les domaines de l'eau peuvent là encore être reproduits et mis au service de la biodiversité, et ce en visant une pression fiscale équivalente. Ainsi, les principes "pollueur-payeur" et "utilisateur-payeur" peuvent ils être traduits de la façon suivante :

- collecte des taxes dédiées à la biodiversité ou aux milieux, déjà existantes (comme la TDENS), à faire évoluer le cas échéant,
- reversement par l'Etat, et/ou par les Régions, d'un pourcentage de la TVA pour alimenter l'organisme (ou les organismes) en charge de la biodiversité,
- mise en place d'une série de redevances "biodiversité", en orientant vers des projets favorables à la biodiversité et aux milieux, une partie des revenus de taxes ou impôts déjà existants (ex : sur la taxe de séjour, impôt foncier...). La partie à prélever en faveur de la biodiversité pourrait être définie en fonction des usages faits, des ressources naturelles exploitées (en volume et en nature), des surfaces impactées, des pollutions engendrées... Ces redevances seraient applicables à tout projet ou toute activité, qu'il ou elle soit public (que) ou privé(e).

Ces redevances et taxes diverses pourront être collectées par l'Agence de l'eau (devenue Agence de l'Eau et de la Biodiversité) et redistribuées sous forme d'aides à des projets de préservation / restauration de milieux et des espèces.

UNE PLANIFICATION ET UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

De même que pour l'eau, la biodiversité devrait faire l'objet d'une planification basée sur des objectifs et des priorités d'actions, traduits dans des schémas opposables et des programmations pluriannuelles, dotées des financements grâce aux redevances collectées.

Concrètement, et au niveau du bassin Rhône Méditerranée, ces planification et programmation pourront prendre la forme

- D'un domaine "biodiversité terrestre" dans le programme quinquennal de l'Agence, précisant les directives européennes sur la biodiversité en fonction des enjeux du bassin,
- De dispositions en faveur de la biodiversité terrestre intégrées dans les différentes OF¹² du prochain SDAGE (SDAGE 2021-2027), en complément d'une orientation fondamentale "biodiversité terrestre" venant abonder l'OF 6 existante.

Même si elles entreront dans un cadre défini au niveau national, avec certains principes et priorités "top-down", cela n'empêchera pas l'Agence de l'Eau de travailler à la définition et à la mise en œuvre plus précise de ces priorités de façon concertée avec les acteurs locaux, de même que le SDAGE actuel entre dans le cadre de fixé par la DCE¹³ et résulte de nombreux échanges avec les gestionnaires locaux.

CONCLUSION

La Loi Biodiversité, la structuration des acteurs de l'eau et leur expérience de gestion intégrée et concertée sont donc autant d'opportunités de développer enfin une organisation aussi robuste et inclusive, c'est-à-dire associant largement les parties prenantes, pour la biodiversité. Les prochaines échéances (programme quinquennal à venir des Agences de l'eau) constituent une première occasion d'expérimenter des organisations innovantes, de préciser et d'approfondir des ambitions, et enfin, d'orienter progressivement acteurs et financements vers cette nouvelle gouvernance.

¹² OF : orientations fondamentales; principes directeurs du SDAGE, au nombre de 9 dans le SDAGE Rhône Méditerranée 2016-2021.

¹³ DCE : Directive Cadre européen sur l'eau, adoptée en 2000, établissant un cadre des politiques de l'eau, commun aux pays membres de l'Union Européenne.