



Convention territoriale d'exercice concerté (CTEC) des compétences partagées en matière de Protection de la biodiversité

Contribution de l'AGORA

Séance plénière du 22 juin 2017

A la demande du Président de l'AGORA, Philippe VITEL, les deux commissions thématiques « Gouvernances locales et aménagement du territoire » et « Innovation, biodiversité et solidarités » se sont réunies et ont travaillé à une proposition de contribution à la convention territoriale d'exercice concerté (CTEC) des compétences partagées en matière de protection de la biodiversité sur la thématique de la biodiversité aquatique. Cette contribution propose des thèmes à inscrire dans la convention au vu des enjeux qu'ils représentent pour le territoire régional, du besoin d'organisation de l'action publique mais également des conditions de financements publics.

Préambule

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 a défini la notion de collectivité chef de file et l'a inscrite du Code général des collectivités territoriales (article L 1111-9). Le chef de filât se définit comme le statut qui confère à une collectivité le devoir d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre pour l'exercice de leurs compétences respectives. Le chef de file a un rôle de coordination, à l'exclusion de tout rôle de décision.

La Région est ainsi devenue chef de file sur la **protection de la biodiversité**. Pour exercer cette compétence partagée, la loi a prévu la mise en place d'une **convention territoriale d'exercice concerté (CTEC)** des compétences. La CTEC est proposée par la Région aux Départements, aux EPCI à fiscalité propre (dont les métropoles) et aux communes. Elle définit les modalités de coordination de l'action publique, de clarification des interventions financières des collectivités (services communs, guichets uniques, subventions, etc.) et n'est opposable qu'aux signataires. Elaborée pour 6 ans et révisable tous les 3 ans, la CTEC permet de déroger à deux règles issues de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 : non-cumul des financements départementaux et régionaux, et participation minimale de 30% d'autofinancement par le maître d'ouvrage.

Les spécificités méditerranéennes des milieux aquatiques

La particularité écologique des **milieux aquatiques méditerranéens** se constate naturellement de l'observation du climat méditerranéen dont la conjonction des extrêmes (crues, sécheresses, températures, ...) est sans équivalent sur le territoire national. Le territoire méditerranéen se caractérise par la superposition d'un contexte socio-économique spécifique avec des caractéristiques naturelles particulières :

- des rivières et des milieux dynamiques soumis au climat méditerranéen qui entraîne des régimes hydrologiques extrêmes et sévères (étiages forts, débits de pointe élevés en période de crue, ...);
- une économie dépendante de la gestion de l'eau et particulièrement liée aux équipements hydrauliques structurants ;
- une évolution marquée par une récente et forte augmentation démographique ;
- une pression touristique très importante.

Les milieux méditerranéens connaissent un sur-aménagement lié aux développements de nombreux usages autour de la ressource en eau (alimentation en eau potable, irrigation, hydroélectricité,...) et à la forte urbanisation des bassins qui conduit à des travaux de protection contre les inondations.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, région de France métropolitaine la plus riche en termes d'espèces et d'habitats, les cours d'eau accueillent **de nombreuses espèces endémiques et emblématiques** comme l'anguille européenne, l'alose feinte du Rhône ou les lamproies marine et fluviatile, qui figurent aujourd'hui sur la liste rouge des espèces menacées de disparition. L'apron du Rhône, le barbeau méridional et l'écrevisse à pattes blanches sont d'autres espèces patrimoniales devant faire l'objet d'une attention particulière. Par ailleurs, plusieurs zones humides (terrestres ou lagunaires) du territoire sont reconnues d'importance majeure au niveau national voire international comme la Camargue, les étangs de Villepey et d'Hyères.

Cependant, les régions méditerranéennes sont aux avant-postes du **réchauffement climatique** : les contraintes climatiques annoncées pour ces régions, accentuées par la pression démographique, imposeront une nécessaire adaptation des usages des ressources en eau. Diminuer les pressions humaines sur les milieux naturels permettra une meilleure capacité d'adaptation des milieux à ce nouveau contexte climatique, contribuant ainsi à un objectif de **préservation du cadre de vie** des populations.

La singularité des milieux aquatiques méditerranéens et l'organisation de la gestion de l'eau en Provence-Alpes-Côte d'Azur ont conduit la Région à élaborer en 2013 le SOURSE (schéma d'orientations pour une utilisation raisonnée et solidaire de la ressource en eau) et une Charte régionale de l'eau, tous deux basés sur les particularités et les enjeux du territoire.

Egalement issue des travaux du SOURSE, **l'AGORA**, instance de gouvernance partagée de l'eau à l'échelle régionale, souhaite, dans le contexte actuel d'évolutions institutionnelles fortes, apporter sa **contribution à la future convention territoriale d'exercice concerté des compétences** en matière de protection de la biodiversité, sur la thématique de la **biodiversité aquatique**.

Contribution de l'AGORA à la convention territoriale d'exercice concerté (CTEC) des compétences en matière de protection de la biodiversité

Dans le cadre de l'élaboration de la CTEC « Protection de la biodiversité » deux commissions thématiques de l'AGORA ont travaillé à une contribution sur la thématique de la **biodiversité aquatique**. Ce travail a été réalisé en partenariat avec le « groupe des 10 » thématique de la CTEC sur la biodiversité aquatique rassemblant les services concernés de la Région, des six Départements et des trois Métropoles de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Cette contribution propose des thèmes à inscrire dans la convention au vu des enjeux qu'ils représentent pour le territoire régional.

THEME « CONNAISSANCE ET OBSERVATION »

Cette compétence est largement partagée entre les différents niveaux de collectivités qui peuvent donc toutes s'en saisir. Le point d'entrée pour mener à bien une politique de protection de la biodiversité aquatique réside dans l'acquisition de la connaissance. A ce sujet, l'ensemble des participants insiste sur la nécessité de disposer de longues chroniques de données afin de pouvoir analyser de façon pertinente les évolutions de la biodiversité sur le long terme et de fournir les éléments d'aide à la décision pour anticiper les mutations socio-économiques et écologiques. Il s'agit ensuite de diffuser et de valoriser cette connaissance aux moyens de bases de données et d'observatoires, pour lesquels un soutien pérenne est également nécessaire pour disposer d'une vision au long cours.

Sur **l'acquisition des connaissances**, il est proposé d'inscrire dans la CTEC la nécessité de pérenniser les co-financements publics pour les **inventaires de la biodiversité**.

En matière de biodiversité, un manque de bases de données « aquatiques » existe ainsi qu'une importante disparité entre la masse des données existantes selon les compartiments inventoriés. En effet, si les inventaires sur les **poissons** sont nombreux, un manque important de connaissance sur les compartiments « **végétation héliophyte – hydrophyte** » et « **invertébrés** » est reconnu alors que ces derniers sont également des indicateurs biologiques majeurs de biodiversité et de son évolution. Il est ainsi proposé que la CTEC rappelle l'importance de ces types d'inventaires à mener et les co-financements possibles associés.

De même, le manque d'observation sur les **paramètres physiques** des milieux aquatiques et humides est collectivement identifié, notamment pour les données **d'hydrologie** et de **température**, avec de plus pour cette dernière un besoin d'homogénéisation des protocoles de mesures à satisfaire par la mise en place d'une **méthodologie commune** pour l'ensemble des réseaux thermiques.

En termes de **bancarisation et de mise à disposition des données**, les partenaires s'accordent pour reconnaître les **bases de données de référence** que sont SILENE et le SIT Zones humides¹. Ces bases ne couvrant pas forcément l'ensemble des champs des inventaires, auraient tout intérêt à renvoyer

¹ Le Système d'Information Territorial (SIT) des Parcs naturels régionaux comporte un volet spécifique aux zones humides.

également sur d'autres bases de données existantes (par exemple sur la base de données IMAGE²). Et par ailleurs, le **développement d'une base de données sur les invertébrés**, inexistante à ce jour, ou l'évolution de la base SILENE serait à envisager. L'importance de **l'interopérabilité** des bases de données à l'échelle régionale est également un objectif à atteindre. Il est de plus proposé d'inscrire dans la CTEC comme **condition de financement** des inventaires ou des études, la nécessité pour les maîtres d'ouvrages ou porteurs de projets d'abonder les bases de données de référence précitées.

Les partenaires s'accordent sur le besoin de faire reconnaître et développer la base de données « SIT Zones humides » aujourd'hui administrée par le Parc naturel régional du Luberon, à l'ensemble du territoire régional et donc de revoir le mode d'administration de cet outil.

Enfin, les partenaires s'accordent sur le fait d'inscrire dans la CTEC la nécessité de pérenniser les co-financements publics pour les **observatoires**, dont l'Observatoire régional de la biodiversité (ORB), l'Observatoire régional de l'eau et des milieux aquatiques (OREMA) et **ceux sur la biodiversité ordinaire**. S'agissant des observatoires locaux, les co-financements publics possibles seront conditionnés à l'existence d'une stratégie particulière ou d'une thématique spécifique avec un caractère pilote ou innovant, ce qui aura permis de légitimer leur finalité et leur utilité.

Afin de répondre au besoin exprimé de mutualisation des moyens d'observation à l'échelle régionale, il est proposé que soit étudié, dans le cadre de la préfiguration de **l'Agence régionale pour la biodiversité** (ARB) en Provence-Alpes-Côte d'Azur, le rôle que pourrait jouer l'ARB sur les missions d'observation en tant que **service unifié** ayant l'objectif de mise en commun des moyens au bénéfice des signataires de la CTEC.

THEME « LUTTE CONTRE LES FACTEURS DE PERTURBATIONS DU CYCLE BIOLOGIQUE DES ESPECES »

Les partenaires s'accordent sur le fait que l'ensemble des **pollutions** (domestiques, industrielles, phytosanitaires d'origine agricole ou non, polluants émergents tels que les médicaments, les cosmétiques ou encore les nanoparticules) constituent des **facteurs majeurs de perturbation et de dégradation de la biodiversité aquatique**. De plus, en contextes méditerranéen et montagnard caractéristiques de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, les effets de ces perturbations sont aggravés par un déficit quantitatif de ressource en eau dont l'effet vient se cumuler à ceux des pollutions précitées.

Sur l'ensemble de ces sujets, les partenaires demandent que la CTEC rappelle que les collectivités ont un important rôle à jouer d'une part dans **l'acquisition de la connaissance sur les effets des substances polluantes** sur l'environnement et les milieux en lien avec les acteurs du monde de la recherche et du milieu universitaire, et d'autre part dans le **développement du suivi et de la surveillance** de ces polluants, en complémentarité du contrôle assuré par l'Etat.

Les activités de pleine nature et la fréquentation touristique sont également collectivement identifiées comme de potentiels facteurs de perturbation de la biodiversité dès lors qu'elles dépassent la **capacité**

² Site de données de l'Agence Française pour la Biodiversité (ex-ONEMA) : Informations sur les Milieux Aquatiques pour la Gestion Environnementale, avec un volet spécifique sur les données piscicoles.

d'accueil des milieux naturels de façon ponctuelle ou récurrente. Les partenaires s'accordent donc sur la nécessité d'accompagner **l'organisation de la fréquentation du public** sur les sites naturels, d'en mesurer l'impact mais aussi et surtout de **coordonner les démarches** des différentes collectivités sur ces espaces : sur les Espaces naturels sensibles (ENS) par exemple, les Départements sont garants d'une ouverture au public respectueuse de l'équilibre des milieux naturels, étant aujourd'hui reconnue la nécessité d'aménager des accès limitant la dispersion de la fréquentation pour en contenir les possibles effets négatifs.

THEME « GESTION DES ESPACES NATURELS »

Dans le cadre du schéma régional de cohérence écologique, afin de concourir à la **restauration de la trame verte et bleue** et de la fonctionnalité des milieux aquatiques et humides (actions prioritaires du schéma régional), les partenaires s'accordent sur le fait d'inscrire dans la CTEC « Biodiversité » les actions suivantes reconnues comme prioritaires du fait de leur enjeu de protection des espèces et des habitats, et pour lesquelles une pérennisation des co-financements publics est nécessaire. Il s'agit de :

- la restauration de la **continuité** sédimentaire et biologique sur les cours d'eau, notamment par l'aménagement des seuils en rivière ;
- la restauration des **connexions latérales** entre les milieux aquatiques et humides et leurs annexes hydrauliques (zones humides terrestres, lagunes, zones d'expansion de crue, bras morts, ouvrages hydrauliques, etc.) ;
- l'entretien et la restauration des **corridors écologiques** que constituent les ripisylves (boisements de berges) qui participent de la trame verte et constituent des habitats pour la faune semi-aquatique ;
- la préservation, la gestion et l'entretien des **réservoirs de biodiversité** que constituent les zones humides terrestres ou lagunaires, identifiées comme milieux prioritaires dans les documents cadre que sont le SDAGE, le SRCE ou encore le SOURCE. En effet, face aux impacts du changement climatique notamment, les zones humides se révéleront des **refuges essentiels pour les espèces et leurs habitats**, si tant est qu'elles restent humides et que les facteurs de stress autres que ceux liés au changement climatique (pollutions, urbanisation...) n'altèrent pas leur fonctionnement. Aujourd'hui, malgré des progrès sur les inventaires de la connaissance de ces milieux, les **actions concrètes de restauration** de ces milieux peinent à voir le jour. En termes de financements, les partenaires proposent d'inscrire dans la CTEC le fait que l'accent doit être mis sur les actions découlant des plans de gestion. En amont des plans de gestion, il est rappelé l'importance **des liens à tisser entre le monde de la recherche et celui des gestionnaires techniques** afin que chaque partie bénéficie de l'expertise de l'autre. Enfin, le besoin d'une **animation régionale** apparaît clairement pour impliquer les acteurs, faire naître une réelle prise de conscience sur les enjeux associés à ces milieux et permettre ainsi l'émergence de projets.

La pérennisation des co-financements publics pour **l'acquisition foncière** au titre de la protection de la biodiversité est également identifiée comme nécessaire par l'ensemble des partenaires pour faciliter la mobilisation des acteurs sur la gestion des espaces naturels.

Il est également collectivement demandé que la CTEC rappelle le besoin de pérennisation des cofinancements s'agissant des **plans de gestion des espèces** (comme par exemple les programmes de gestion des ressources piscicoles ou encore les plans d'actions « migrants »). De plus, il est proposé qu'une attention particulière soit portée sur l'intégration dans les **plans de gestion des espèces remarquables** d'une évaluation des impacts sur la **biodiversité ordinaire** des mesures qui y sont préconisées, et ce, afin de préserver un équilibre entre les espèces.

Enfin, en matière de lutte contre les **espèces exotiques envahissantes** faunistiques et floristiques impactant la biodiversité aquatique, les partenaires s'accordent sur le fait que l'amélioration de la **connaissance sur les cycles biologiques** de ces espèces singulières, en lien avec la recherche scientifique, est un préalable à l'action. Par ailleurs, afin que les efforts des collectivités et la mobilisation des fonds publics ne soient pas vains, il est proposé de cibler et de conditionner les cofinancements possibles à l'existence d'une programmation et d'une stratégie sur les **territoires non encore impactés de façon notable** et/ou les espèces qui posent des **problèmes sanitaires**. Il existe par ailleurs sur ce sujet, un volet de sensibilisation à développer.

THEME EDUCATION A L'ENVIRONNEMENT / ECO-CITOYENNETE

Les partenaires demandent que soit rappelé dans la CTEC le fait de replacer l'éco-citoyenneté comme **fil conducteur de toute démarche ou de stratégie politique**. Ce sujet se doit donc d'être transversal à toutes les thématiques de la biodiversité (terrestre, aquatique, marine).

Il s'agit donc de repenser les **modalités d'intégration des compétences** des acteurs du domaine de l'éducation à l'environnement dans les démarches existantes et également d'impliquer les citoyens. Ainsi, les partenaires s'accordent sur le fait que la CTEC doit rappeler que le niveau local est capital et donc que les EPCI et les communes doivent mettre en place des **programmes d'éco-citoyenneté**. Cependant la Région et les Départements ont aussi un rôle à jouer en **incitant au changement** (par exemple dans le cadre d'actions éducatives au sein des collèges et des lycées) et en affichant eux-mêmes une **exemplarité** dans l'intégration préalable de la dimension de l'éducation à l'environnement dans la mise en œuvre de leurs politiques.

Ceci nécessite que les collectivités repensent leurs **cahiers des charges** pour y intégrer la **mobilisation citoyenne**, ceci pouvant constituer une condition préalable aux cofinancements croisés possibles.

Par ailleurs, sur le sujet des sciences participatives, si les partenaires s'accordent sur le fait que l'enjeu est bien de rapprocher la dimension citoyenne de la thématique, il est néanmoins impératif que celle-ci fasse l'objet d'un **encadrement scientifique**, notamment pour les inventaires participatifs sur la biodiversité.

Enfin, il est proposé que soit étudié, dans le cadre de la préfiguration de **l'Agence régionale pour la biodiversité** en Provence-Alpes-Côte d'Azur, le rôle d'animation que pourrait prendre l'ARB afin notamment de mutualiser les compétences et de développer par exemple la formation. Les partenaires rappellent à ce sujet, l'opportunité de s'appuyer sur les programmes d'actions d'éducation à l'environnement développés notamment par les nombreux Parcs naturels régionaux dont est doté le territoire mais également par les autres acteurs s'étant impliqués sur le sujet.

THEME ANIMATION

Les partenaires s'accordent sur le besoin de **pérennisation du soutien financier des collectivités aux réseaux d'acteurs** que sont notamment le Réseau régional des gestionnaires des milieux aquatiques (RRGMA) ou le Réseau régional des gestionnaires des espaces naturels protégés (RREN). Là encore, il est proposé qu'il soit tenu compte de ceci dans le cadre des réflexions de la création de la future **Agence régionale pour la biodiversité** en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les partenaires souhaitent de plus insister sur la transversalité entre les réseaux d'acteurs à développer, notamment avec les représentants de l'aménagement du territoire. L'exemple des zones humides est pris pour illustrer ce besoin, les gestionnaires de ces milieux étant variés et émergeant souvent aux deux réseaux.

Les réservoirs de biodiversité que constituent les **zones humides** ont collectivement été identifiés comme souffrant d'un manque **d'animation à l'échelle régionale**. La base de données SIT Zones humides, actuellement gérée par le réseau Inter-Parcs, a besoin d'être développée et de trouver une assise sur l'ensemble du territoire de la région. Les partenaires demandent que la CTEC rappelle que l'implication des gestionnaires de ces milieux et des collectivités en général est aujourd'hui impérative et qu'une animation régionale visant à faire naître une réelle **prise de conscience** sur les enjeux et les services rendus par ces milieux, permettrait ainsi **l'émergence de projets**.

Enfin, il est proposé d'inscrire dans la CTEC l'idée d'un portage par **l'Agence régionale de la Biodiversité** d'un **label "Territoire exemplaire"** décliné sur la thématique de la biodiversité aquatique qui pourrait constituer un **outil de valorisation** des bonnes démarches territoriales en matière par exemple de restauration des milieux ou encore de gestion des activités de pleine nature.

THEME INNOVATION

La biodiversité est une composante majeure du **patrimoine régional** et constitue un facteur de **développement économique et de développement des territoires**. L'ensemble des partenaires souhaitent ainsi rappeler dans la CTEC l'importance des enjeux liés à la préservation de la biodiversité et le potentiel de développement d'une **nouvelle économie en Provence-Alpes-Côte d'Azur** du fait de l'extrême richesse régionale. Le besoin **d'innovation** est d'autant plus prégnant aujourd'hui en région que les effets du changement climatique notamment imposent la prise de mesures d'anticipation des défis à relever.

A l'instar des Programmes nationaux d'investissements d'avenir (PIA) qui reposent sur les trois "maitres-mots" que sont l'excellence, l'innovation et la coopération, les partenaires s'accordent pour inscrire dans la CTEC le besoin d'incitation, par l'ensemble des collectivités, au développement de **projets innovants, collaboratifs et multi-partenariaux** de protection de la biodiversité entre les acteurs de la recherche, les entreprises (du monde industriel, agricole, etc.) et les collectivités elles-mêmes. Des co-financements pourraient être mobilisés sur des **appels à projets** s'adressant aux différentes thématiques de la préservation de la biodiversité (lutte contre les pollutions, gestion des espaces naturels, etc.).

Les membres de l'AGORA évoquent également la nécessité de développer une **plateforme d'échanges entre les acteurs de la gestion intégrée de l'eau et les acteurs scientifiques** pour faciliter et organiser

le partage des connaissances sur le modèle du Centre de Ressources et d'Expertises Scientifiques sur l'Eau en Bretagne (CRESEB). L'objectif serait de favoriser les **transferts de connaissance** et la co-construction de questions de recherches entre chercheurs et acteurs de terrain. Là encore, il est demandé par les partenaires que ce sujet soit proposé dans les réflexions sur les missions de la future **Agence régionale de la biodiversité**.