



Avis sur le rapport 4-6 de l'Exécutif régional
**Approbation de la stratégie régionale
pour la biodiversité 2020-2030**

Rapporteur : Daniel Sirugue

Synthèse du rapport de l'Exécutif régional

Dès 2012, la Région Bourgogne avait élaboré une SRB adoptée en 2014. La Bourgogne-Franche-Comté bénéficie également des SRCE¹ des deux ex-régions de Bourgogne et de Franche-Comté². Avec la loi NOTRe, ces deux documents sont annexés au SRADDET³. La Région Franche-Comté n'avait pas souhaité produire deux documents d'orientation différents, privilégiant le SRCE. La nouvelle SRB de Bourgogne-Franche-Comté s'appuie donc sur cette SRB bourguignonne préexistante en l'adaptant à la nouvelle échelle régionale. Rappelons que les Régions sont les collectivités "chef de file" en matière de biodiversité depuis 2014.

La SRB a vocation à définir le cadre commun d'intervention en faveur de la reconquête de la biodiversité pour les 10 prochaines années, en répondant aux enjeux de cohérence des politiques sectorielles par la mise en place d'un plan d'action concerté pour agir à toutes les échelles et dans tous les secteurs d'activités.

Les 6 Orientations stratégiques (OS) déclinant 19 objectifs opérationnels sont les suivants :

- OS A : Préserver et reconquérir la biodiversité.
- OS B : Mettre la biodiversité au cœur de l'aménagement dans un contexte de changement climatique.
- OS C : Faire de la biodiversité un enjeu de développement.
- OS D : Entraîner l'adhésion et la participation de tous.
- OS E : Approfondir la connaissance et l'expertise en coordonnant et structurant l'action collective.
- OS F : Créer des synergies pour améliorer l'efficacité de l'action.

Le Comité régional de la biodiversité a été associé à l'élaboration de la SRB lors de sa séance plénière du 14 janvier 2020 et sera associé à son suivi. Le Conseil scientifique régional du patrimoine naturel a également été associé au cours des phases d'élaboration, et présenté lors des séances plénières des 17 octobre 2019, 19 décembre 2019 et 20 février 2020. Enfin, l'Agence régionale de la biodiversité (ARB) constitue un outil opérationnel de mise en œuvre de la SRB.

Avis du CESER

Sur le diagnostic

Globalement, il mériterait d'être plus complet compte tenu du travail et de la méthode utilisée qui a regroupé les acteurs pour la construction de cette stratégie. Un travail (semi-) exhaustif qualitatif et quantitatif des actions réalisées, des acteurs œuvrant pour leur mise en œuvre et des résultats obtenus sur l'ensemble de la région BFC permettrait déjà de faire l'objet du premier point de "l'avant SRB" permettant ainsi de mieux suivre sa mise en place et le suivi de son évaluation.

Autres remarques sur ce diagnostic :

- Concernant le Tourisme (page 52), on peut faire remarquer qu'il s'agit de la nature de l'offre touristique qui pose problème et non la fréquentation.
- Dans la partie "*L'information, la sensibilisation et la participation des publics*" (page 69), est cité "Plani'Sferre" : cette structure d'ALTERRE BFC n'existe plus, ses missions ont été transférées à GRAINE.

(1) Schéma régional de cohérence écologique.

(2) Ils ont été adoptés par arrêté préfectoral respectivement le 6 mai 2015 et le 2 décembre 2015.

(3) Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

- Dans les acteurs associatifs (p. 70), il n'est pas indiqué FNE BFC et notamment son programme "Biodiversité haies" qui comprend 4 volets :
 - préservation des haies champêtres,
 - restauration et préservation des arbres têtards,
 - préservation de la ripisylve avec l'entrée Castor d'Eurasie, évaluation de la biodiversité : suivi de l'impact du castor sur les milieux aquatiques et humides,
 - développement et animation de la filière "végétal local".

Sur le document d'orientations stratégiques (DOS) :

L'importance de l'engagement opérationnel

Le CESER a bien noté que les fiches-actions, qui figuraient initialement en annexes du DOS présenté le 14 janvier 2020, ont été retirées des documents de la SRB soumis à l'approbation du Conseil régional, par suite d'une décision du comité de pilotage regroupant les partenaires institutionnels de la démarche d'élaboration de la SRB. Ces fiches, qui constituent la déclinaison opérationnelle de la SRB, seront regroupées dans le futur plan d'action à construire. À cet effet, elles doivent faire l'objet d'une nouvelle phase de travail approfondie et concertée avec les acteurs concernés, notamment pour les articuler et les coordonner avec les autres politiques d'intervention (territorialisation du Plan biodiversité national, nouvelle stratégie des aires protégées, nouveaux programmes de mesures des agences de l'eau, etc.). Le CESER tient à rappeler l'importance de l'engagement des actions opérationnelles à la suite de l'adoption de cette stratégie fixant les grandes lignes en la matière. Un important travail a déjà été accompli sur ces fiches-actions. Le CESER espère maintenant voir rapidement aboutir l'adoption du plan d'action.

Les acteurs déjà engagés dans l'action

Le CESER regrette que l'action des acteurs historiquement engagés en matière de biodiversité ne soit pas suffisamment mise en valeur dans le DOS. Ces acteurs méritent d'être cités ainsi que leurs actions exemplaires.

Le CESER souligne l'importance de les conforter dans leur rôle en étroite coopération avec l'ARB et l'ORB.

L'enjeu des connaissances

Le CESER tient néanmoins à souligner l'importance d'avoir à disposition des données régionales contextualisées et territorialisées sur le sujet de la biodiversité. En effet, l'engagement de l'action ne peut se faire que sur la base de diagnostics précis et partagés entre l'ensemble des acteurs impliqués. Le CESER a bien noté par ailleurs qu'il n'y avait pas d'ordre de priorité entre les 6 orientations stratégiques et que l'OS E "Approfondir la connaissance et l'expertise" était placée au même niveau d'importance que les 5 autres.

Le CESER précise par ailleurs que l'un des enjeux en matière de "connaissances" est bien de mieux exploiter les connaissances déjà existantes tout en poursuivant et amplifiant leur acquisition.

Les connaissances sur la biodiversité existent en effet depuis des dizaines d'années, à la suite de très nombreux travaux universitaires. Il suffit de faire des recherches sur la question posée dans les bases de données existantes (exemples : Google Scholar, gratuit mais très large ; Web of Science, payant mais très puissant pour faire des recherches), pour peu que l'on lise l'Anglais (langue internationale scientifique).

Mais pour le CESER, il convient également de veiller à la pérennisation des outils déjà opérationnels (BFC Nature, Sigogne...).

Cependant, le CESER regrette le temps pris pour la création de l'ORB, dont le projet remonte à six ans maintenant. Il a fallu attendre le 11 avril 2019 pour son lancement officiel. Le CESER pointe surtout le manque de moyens financiers dévolus à l'ORB pour assurer pleinement ses missions, essentielles.

Deux enjeux majeurs

Le CESER rappelle que l'un des enjeux majeurs en matière de biodiversité, c'est la lutte contre l'artificialisation des sols. Le CESER a bien noté que :

- Le premier objectif de l'OS B est de "*Lutter contre l'artificialisation des sols*".

- L'objectif de "zéro artificialisation nette" est une des priorités du Plan National Biodiversité de 2018 et il est réaffirmé par le SRADDET BFC.
- Les résultats attendus portent sur une artificialisation nette nulle en 2050 en région. À cet effet, il conviendrait pour le CESER de rendre effective la séquence ERC (éviter, réduire, compenser) afin que les aménagements prennent véritablement en compte la biodiversité et l'état des milieux naturels.

Le CESER insiste également sur l'enjeu majeur des continuités écologiques et de la préservation des espèces et des espaces naturels. Le CESER a bien noté la présence dans l'OS A de l'objectif 2 "Préserver et restaurer les continuités écologiques". Sur ce point, le CESER s'étonne de ne pas voir apparaître dans la stratégie de mention des SRCE, pièces annexes mais fondamentales du SRADDET en la matière (il faut se reporter au diagnostic pour avoir les détails).

Quels financements pour l'action ?

Le CESER regrette la modestie des financements globaux dévolus à la biodiversité. Rappelons que le budget 2020 pour "*Protéger notre environnement et préserver la biodiversité*" comprenant les interventions "eau-biodiversité-déchets-EEDD", représente 0,5 % des 1,631 milliard d'€ du budget régional. C'est également le cas dans le Plan d'accélération de l'investissement régional où les financements dévolus aux actions "biodiversités" représentent à peine 1 % des 540 M€ prévus dans ce plan régional.

Rôle et place des parcs naturels régionaux (PNR)

Les 3 PNR existant dans la région couvrent 11 % du territoire. Ils devraient être complétés par un 4^e PNR sur le territoire du Doubs Horloger. Les PNR constituent des outils particulièrement adaptés pour faire de la biodiversité un capital pour le développement soutenable des territoires. Le CESER regrette que le rôle et les missions des PNR de la région ne soient pas suffisamment mis en valeur dans cette stratégie. Le Conseil régional doit prendre conscience qu'ils constituent des piliers essentiels pour l'action.

Sur l'agriculture

L'agriculture est, après l'extension non raisonnée des zones urbaines, la principale cause d'érosion de la biodiversité. Les acteurs du monde agricole ont pris conscience des impacts environnementaux négatifs liés, en premier lieu, à l'agrochimie intensive. La transition agro-écologique est engagée. Elle doit être à la hauteur des enjeux environnementaux en tenant compte de la diversité et de la complexité des interactions de l'activité agricole avec les milieux naturels. Elle ne doit pas ignorer non plus les conséquences des mutations qu'elle engendre sur ce secteur d'activité.

Elle nécessite donc une approche systémique, environnementale, agronomique mais aussi économique et sociale, à même d'exploiter au mieux les complémentarités possibles entre productions agricoles et écosystèmes, et les synergies positives qui s'établissent entre les différentes composantes des systèmes agricoles (entre productions végétales et élevage notamment).

Face au changement climatique, maintenir ou restaurer la biodiversité sur l'espace agricole constitue un enjeu majeur et un outil essentiel de l'agro-écologie. La biodiversité est un facteur d'atténuation des effets déjà perceptibles du réchauffement et des épisodes extrêmes qu'il entraîne. Elle constitue de ce fait un facteur de résilience pour les systèmes agricoles.

Une palette d'alternatives existe (agriculture de conservation, agriculture de précision, agriculture biologique, bio contrôle des ravageurs, agroforesterie...). La diversité des modèles peut être une réponse dès lors qu'ils contribuent à une réduction forte ou à la suppression des pollutions chimiques. À cet égard, l'agriculture biologique constitue un exemple encourageant. Modèle abouti et exigeant d'agro-écologie, porté par une demande sociétale forte, son développement rapide, la structuration de ses filières et le niveau de valorisation de ses productions montrent qu'il est possible de hausser le niveau d'excellence environnementale des systèmes agricoles sans menacer l'équilibre économique des fermes. Ambition et pragmatisme ne sont pas incompatibles. Une agro-écologie à la fois globale et plurielle est possible et permettra de faire évoluer les systèmes de production en faveur de l'environnement et de la biodiversité tout en garantissant les débouchés qu'exigent la santé économique du secteur et la poursuite des démarches de progrès engagés par les agriculteurs.

Toutefois, la prise de conscience et la volonté des agriculteurs ne suffisent pas. Les mutations nécessaires doivent être accompagnées techniquement, et financièrement encouragées. À l'échelle nationale comme régionale, elles requièrent un soutien plus appuyé des politiques publiques en faveur des modèles agro-écologiques les plus performants en termes de services environnementaux et en faveur des agriculteurs qui s'engagent à les mettre en œuvre.

Vote du CESER sur l'avis : adopté à l'unanimité.

Déclaration d'Annick Guyénot, au nom de la CGT

L'avis du CESER rédigé par la commission Territoires-Environnement présente une analyse complète de la Stratégie régionale biodiversité (SRB).

L'examen effectué :

- rappelle l'historique de la démarche, notamment en Bourgogne,
- souligne l'ambition affichée,
- pointe les faiblesses de la stratégie élaborée. Le côté opérationnel est différé jusqu'à l'élaboration des fiches-action qui étaient antérieurement présentes dans le projet.

Or, ce caractère opérationnel apparaît déterminant dans la SRB comme dans toute stratégie : il en est même le cœur : sans plan d'action, point de stratégie.

Par ailleurs, l'avis du CESER relève fort justement la modicité des crédits affectés directement à la biodiversité.

Le cumul des mesures n° 27-28-29 et 30* établit un montant de crédits d'environ 9,5 millions d'euros.

Le volet "biodiversité" représente ainsi 1% des crédits du plan de relance régional.

C'est donc une peccadille, surtout comparée à l'enveloppe consacrée à la transition énergétique s'élevant à 181,65 millions d'euros soit 33% du total du plan.

Si la commission Territoires-Environnement veut croire que la biodiversité constitue pour le Conseil régional de BFC un objectif primordial et une stratégie transversale, il paraît préférable, du point de vue de la CGT, que la biodiversité soit directement dotée de crédits conséquents, ce qui afficherait clairement la biodiversité comme une priorité de la Région BFC.

Malgré cette remarque, la CGT votera cet avis.

(*) Mesures relatives à la Biodiversité :

Mesure n° 27 : 2,5 M€ sont également inscrits pour renforcer l'appel à projets "Renaturation en ville et lutte contre les effets du changement climatique", pour accélérer des contrats Espaces naturels et ordinaires (ENOR) et des projets de restauration de la trame verte.

Mesure n° 28 : Les réserves naturelles régionales seront aussi soutenues dans ce plan de relance, à hauteur d'1 M€. Des travaux de restauration et d'aménagement sont prévus pour l'accueil du public.

Mesure n° 29 : 400 K€ seront dédiés à la restauration et à l'extension du siège administratif du Conservatoire d'espaces naturels de Bourgogne (CEN) à Longvic.

Mesure n° 30 : Une enveloppe de 2 M€ est inscrite en faveur du programme de gestion et de restauration des sites de conservation et de trame écologique.

Déclaration de Jacques Cardis, au nom de la LPO

Il n'y a aucun doute, tous les indicateurs le démontrent, la biodiversité s'effondre à l'échelle mondiale et la Région Bourgogne-Franche-Comté n'est pas épargnée.

Les principales causes de cette perte sont bien identifiées et toutes d'origine anthropique.

- C'est l'artificialisation des sols.
- La disparition des zones humides.
- La fragmentation des milieux naturels.
- Les pratiques agricoles intensives.

Il y a urgence à agir et c'est bien l'objectif de la Stratégie régionale pour la biodiversité.

L'Agence régionale de la biodiversité, à l'occasion de son premier anniversaire a publié un "Appel pour le Vivant" en faveur de la biodiversité, soulignant qu'elle doit être un des piliers de la transition écologique.

Le Schéma régional de la biodiversité s'inscrit dans cette démarche et s'il faut se féliciter de sa mise en œuvre, bien qu'elle ne nous semble pas suffisamment ambitieuse dans les moyens qu'elle se donne pour inverser la tendance.

Je voudrais dire un mot sur "l'accouchement" de l'avis de la commission Territoires- Environnement et principalement concernant le dernier paragraphe sur l'agriculture.

Le CESER est riche de sa diversité, cette diversité s'exprime particulièrement dans cette commission Territoires-environnement.

On peut se féliciter, qu'après plusieurs contributions de conseillers, quatre heures de débats et des arbitrages conduits par le rapporteur, co-rapporteur et représentant des fédérations agricoles (Daniel Sirugue, Christian Baqué et Christophe Ruffoni...), l'avis du CESER, nourri de points de vues divergents et néanmoins tous légitimes compte tenu du contexte environnemental et de la réalité économique de l'agriculture, ait fini par faire consensus dans un climat apaisé.

Déclaration de Françoise Bévalot, au nom de la COMUE BFC

Merci pour cet avis complet et précis. Je tiens à souligner l'importance de l'enjeu des continuités écologiques et partage la position exprimée par l'avis sur le rôle des Parcs naturels régionaux (PNR) faisant ainsi écho à la saisine sur les coopérations interrégionales produite dans le cadre du SRADDET. Les PNR y sont identifiés comme base d'impulsion pour des actions de coopération.

La biodiversité est typiquement une action à gérer en continuité au-delà des frontières administratives. Il y a là argument pour bénéficier du droit d'expérimentation d'un portage franco-suisse des Parcs Doubs horloger et Doubs du canton de Neuchâtel, expérimentation inscrite par le CESER dans sa Contribution 3D.

Déclaration d'Alexandre Moine, au nom des Personnalités qualifiées

On peut regretter qu'il ne soit pas fait explicitement mention dans la SRB, de la continuité spatiale entre la Région BFC et les Régions périphériques, notamment en termes de trames quelles qu'elles soient. Rappelons que nous avons été saisis le 12/11/2018 par la Présidente de Région sur les articulations entre les SRADDET périphériques à BFC. Or, il n'est pas fait mention dans la SRB, de dispositifs mis en œuvre explicitement pour les garantir. Pour ce qui concerne la Suisse voisine, la même question se pose avec le handicap complémentaire de l'interconnaissance des documents de planification et d'orientation, de leur portée, de leurs contenus et de leur spatialisation. Enfin, il n'est pas fait mention de la manière dont on pourrait visualiser les liens entre l'ensemble des documents de planification et d'orientation quels qu'ils soient, quelle que soit leur échelle, sous l'angle des questions de la biodiversité. Le SRADDET se positionnant possiblement au cœur de l'architecture, en lien avec le SRCE.