

Option ingénierie environnementale

Note de synthèse et de propositions visant à faire l'analyse du dossier remis au candidat portant sur un sujet technique :

Département de X
Direction de l'Environnement

Septembre 2018

Note à l'attention du vice-président en charge de l'environnement
et du Directeur général des services

Objet : Mise en œuvre d'une politique de gestion des Espaces Naturels Sensibles de notre Département

Les enjeux de prise en compte de la préservation de la biodiversité sont de plus en plus prégnants. En effet, le rythme d'extinction des espèces animales et végétales n'a fait qu'accélérer ces dernières années et les milieux naturels s'appauvrissent, s'assèchent. L'artificialisation des sols représente l'équivalent de la surface d'un département tous les 7 ans. Ces espaces naturels constituent par ailleurs un levier économique fort pour les activités d'un territoire à fort patrimoine : tourisme, agriculture...

Face à ces enjeux qui dépassent le simple champ d'action des collectivités, la réglementation et les outils sont nombreux. C'est ainsi que l'Etat a légiféré, il y a deux ans seulement pour mettre en œuvre la loi Biodiversité. Au niveau local, il existe de plus en plus d'espaces naturels sensibles (ENS) départementaux ou communaux mais ceux-ci sont mal connus des citoyens ou peuvent souffrir d'une image négative attachée aux protecteurs de l'environnement.

Il convient donc de s'emparer de cette thématique avec méthode, pour initier la conduite du changement.

Il est nécessaire de mettre en œuvre une vraie stratégie territoriale qui sera déclinée dans toutes les politiques publiques de la collectivité.

Il est donc nécessaire de dresser un état des lieux de la réglementation et des outils existants en matière de protection des espaces (I) avant d'envisager sa déclinaison au sein de notre collectivité pour développer notre réseau d'espaces naturels sensibles (II).

I - Savoir préserver les espaces et la biodiversité : un enjeu stratégique pour tous

A - Maîtriser les outils de préservation des espaces

1. Le cadre réglementaire définit de nombreux types de zonages de protection du territoire

Afin de mesurer toutes les dimensions du sujet, il convient de connaître la réglementation entourant la problématique.

La loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 a créé le principal outil opérationnel de préservation des milieux pour un département : l'Espace Naturel Sensible (ENS).

Son objectif est de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels, des zones d'expansion de crues, et de sauvegarder les milieux et habitats naturels remarquables. Ces espaces ne sont pas sanctuarisés car ils peuvent être aménagés pour être ouverts à la fréquentation du public, sauf exception justifiée. Il est à noter qu'il n'existe pas de définition juridique précise d'un ENS : celle-ci peut varier, selon le texte juridique (Code de l'Urbanisme, Loi de développement des territoires ruraux). L'Association des Départements de France s'est cependant dotée d'une charte nationale des espaces naturels sensibles qui fixe sa définition, ses objectifs, ses moyens d'application... 65 Conseils départementaux ont ratifié cette charte.

La loi prévoit que les ENS soient financés par une taxe affectée : il s'agit depuis 2010 de la part départementale de la taxe d'aménagement, qui est assise sur les permis de construire. Elle remplace l'ancienne taxe dédiée appelée TDENS.

Parmi les autres types de zonages de protection de l'environnement, on peut citer les ZNIEFF (zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique) mais celles-ci relèvent plus de l'inventaire de connaissances et n'ont pas la même portée réglementaire. Au niveau européen un

réseau de sites s'est constitué : le réseau Natura 2000, en déclinaison de directives oiseaux et habitats. Ces sites sont opposables à tout projet et il convient de mener une étude d'incidence spécifique pour s'assurer de sa compatibilité avec les grands objectifs du site. Pour terminer ce tour d'horizon des outils de protection, nous citerons deux notions de plus en plus présentes, bien que moins sanctionnées par une loi : les zones humides (marquées par la présence plus ou moins ancienne d'eau) et les corridors écologiques (qui permettent le passage fonctionnel d'espèces entre plusieurs espaces naturels).

La suite de notre exposé se limitera aux ENS, et il est nécessaire de bien connaître les outils d'application de cette politique.

2. La politique ENS s'appuie sur une démarche méthodologique et des outils précis

Le Département a tout d'abord la faculté de mettre en application un outil juridique : la zone de préemption, en compatibilité avec les documents de planification (SCOT, PLUi, DTA...). En cas de vente de terrain (d'aliénation), le Département peut exercer son droit de préemption, ou acquérir par voie amiable ce terrain. L'expropriation est aussi possible. En cas de préemption, le terrain doit être aménagé pour être ouvert au public dans le cadre d'un ENS.

Le Département peut aussi faire le choix de ne pas acquérir certains terrains et plutôt de contractualiser avec le propriétaire et/ou l'exploitant, via une convention de gestion.

Nous avons vu enfin que le Département possédait aussi un outil financier : la part départementale de la taxe d'aménagement.

Nous citerons pour finir la faculté d'instaurer des espaces boisés classés (EBC) ou des périmètres de protection et d'aménagement d'espaces naturels et agricoles (PPAENA) en espace périurbain.

Pour mettre en œuvre ces outils, le département doit élaborer une stratégie : c'est l'objet du Schéma Directeur Départemental des ENS qui définit des actions opérationnelles à court terme et des objectifs à moyen et long terme. 75 % des départements sont dotés d'un tel schéma.

Une fois, la réglementation et les outils connus, il faut se confronter à la réalité des collectivités avant d'envisager sa mise en application concrète. C'est à ce titre, que nous maîtriserons la problématique.

B – De multiples enseignements peuvent être tirés de la mise en œuvre de la politique ENS dans les différents territoires

1. Le retour d'expérience des autres départements nous éclaire sur les bonnes pratiques à décliner

Depuis 30 ans, 99 départements ont mis en œuvre une politique ENS. Le benchmark de leurs actions illustre ce qui peut être mené sur un territoire. Ainsi, les applications peuvent concerner la restauration d'espaces : zones humides (Seine et Marne), prairies (Sarthe), paysages et trame bleue (Essonne) ; mais aussi la restauration de fonctionnalités comme les corridors biologiques (Isère), ou d'usages comme le recours au cheval (Sarthe).

L'accueil du public a fait l'objet de nombreuses mesures : gestion de l'accueil et du parking (Côtes d'Armor), parcours pédestres, signalétiques (Seine et Marne), accueil de scolaires (Pyrénées Orientales, Aveyron) ou des personnes à mobilité réduite (Oise).

Les interfaces avec les autres activités du territoire ont été généralement aussi bien traitées : avec l'agriculture (MAET dans la Loire), avec les loisirs de promenade (PDIPR en Haute Savoie) ou de vélo (Hérault).

Enfin, des labels ont été créés comme dans le Gard ou des chartes spécifiques instituées (cas de la Drôme). Des chantiers d'insertion peuvent aussi être développés comme à la Réunion.

En conclusion, il convient de s'adapter aux réalités des territoires comme la Drôme qui a tenu compte des disparités géographiques de son patrimoine naturel.

2. Le bilan global de la politique met en exergue la nécessité d'une évaluation et d'un suivi rigoureux

Une étude générale a montré que pour élaborer un plan de gestion efficient de son patrimoine naturel, une évaluation complète devait être menée. Celle-ci ne doit pas se borner à un avancement opérationnel : action engagée ou non réalisée... Le tableau de bord ainsi constitué doit

intégrer une deuxième dimension : la gestion opérationnelle à court et moyen terme et un état souhaité à long terme (indicateurs d'état du milieu).

Au-delà de cette dimension d'évaluation, un bilan financier réalisé par une mission d'inspection a montré des difficultés de collecte de la taxe affectée (au potentiel de 434 millions d'euros), un suivi lacunaire réalisé par les collectivités, mais aussi et surtout des crédits et des excédents qui ne financent pas les ENS ! Certains départements versent 50 % de la taxe vers d'autres politiques, si bien que la politique ENS n'a compensé en espaces naturels sensibles que moins de 10 % des sols artificialisés en 30 ans...

Au bilan, on peut quand même mettre au crédit de 99 départements de mener une politique ENS, avec un volume financier de taxe de 150 millions d'euros pour gérer 4000 sites sur 200 000 hectares.

En conclusion, les outils de protection de la nature et des espaces sont nombreux mais permettent de définir une politique ENS structurée et efficiente. Il est du ressort de notre département de s'emparer de cette question et de mettre en œuvre une stratégie adaptée pour favoriser la gestion des ENS.

II - Définir la politique de gestion des espaces naturels sensibles de notre département, à travers une concertation large de tous les acteurs

A - Réunir les conditions favorables à la réussite de la politique ENS

L'organisation amont et l'anticipation sont des piliers de la démarche : c'est pourquoi il faut définir des mesures préalables de cette organisation et des mesures transversales permettant d'associer tous les acteurs.

1. Constituer des équipes pluridisciplinaires au sein d'une démarche projet

Devant le caractère stratégique de la politique pour notre collectivité, un portage politique fort est nécessaire.

Il conviendra d'associer élus et dirigeants dès le début de la démarche et tout au long de celle-ci au sein d'un comité de pilotage. Ce COPIL sera présidé par le vice-président chargé de l'environnement, et associera les autres élus en charge des thématiques liées comme l'agriculture, l'aménagement du territoire, le tourisme... A cette instance participeront la Direction Générale, la Direction de l'Environnement mais aussi la Direction des Ressources Humaines (pour les agents à recruter et à affecter à la gestion des sites ENS), la Direction Juridique (pour l'élaboration des conventions), la Direction des Finances pour monter le plan de recouvrement de la taxe et la programmation pluriannuelle d'investissement, ouvrir les autorisations de programme afférentes et inscrire les crédits de paiement lors des étapes budgétaires (BP, BS, DM), la Direction de la Communication (pour les outils de communication et la signalétique à élaborer). Le COPIL associera enfin les représentants des financeurs comme par exemple l'Agence de l'Eau pour les mesures envers les zones humides ou la Chambre d'Agriculture pour les mesures agro-environnementales.

Le COPIL se réunira en tant que de besoin sur l'initiative de son président et validera toutes les étapes de la procédure : méthodologie, diagnostic, grands objectifs, actions opérationnelles, réorganisations de service.

La première décision du COPIL sera de nommer un chef de projet. En tant que Directeur de l'Environnement, je vous propose que soit créé, un service dédié à la gestion des ENS, dont le chef de projet sera le chef de ce service. Ses objectifs seront légitimés par une lettre de mission rédigée par mes soins et partagée avec la Direction Générale et les élus.

Le chef de projet définira les moyens humains dont il devra être accompagné. Il écrira les fiches de poste des agents de son service et procédera aux recrutements au sein de cette direction mais aussi en externe. Cette réorganisation de la Direction de l'Environnement devra être validée en Comité Technique.

Il établira la liste des partenaires à associer à la démarche et les placera au sein des différentes instances de suivi (Comité de pilotage, ou technique).

C'est ainsi qu'un COTEC sera ainsi constitué : il formulera, avant chaque COPIL, son avis : prescriptions sur la méthodologie, examen des éléments de diagnostic, des grands objectifs, des actions opérationnelles, conseils aux élus.

Il associera ainsi l'Etat (DDI, AFB (Agence Française de la Biodiversité), portage de la DTA Montagne), la Région (pour la compétence SRCE), les EPCI (pour les documents planificateurs d'urbanisme (PLUi, PLU, SCOT... et pour l'exercice de la compétence Gemapi et bientôt eau et assainissement), la Chambre d'Agriculture et les Fédérations agricoles, les syndicats de rivières (EPTB, EPAGE), les Parcs Naturels Régionaux, les associations environnementalistes ou les clubs de loisirs nature, et pour finir les offices de tourisme intercommunaux pour le développement du tourisme vert et blanc, et la SAFER pour sa veille foncière agricole ou le CRPF (propriété forestière).

Avant de lancer la démarche, le chef de projet établira le plan de financement pour s'assurer de sa faisabilité en recherchant les sources de financement extérieur (Agence de l'Eau, Région, fonds européens ? Contrat Etat-Région ?).

Il dressera un retour d'expérience des actions des autres collectivités impliquées dans la démarche, en les interrogeant et en organisant si nécessaire des rencontres entre élus. Il identifiera ainsi les éventuels risques et freins auxquels serait confronté le projet : manque de données lors des inventaires pour le diagnostic, opposition de certains acteurs, actions trop ambitieuses par rapport au planning...

Il définira la liste des tâches à réaliser et les placera sur un planning technique et financier (sous forme de diagramme de Gantt avec les grandes phases, les points d'arrêt). A ce stade et sans présager des premières réflexions, le planning suivant peut être proposé :

- Cadrage de la mission : 1 mois ;
- Diagnostic : 6 mois ;
- Elaboration des grands objectifs : 2 mois ;
- Ecriture du plan d'actions : 3 mois ;

Soit un total d'un an.

Au-delà de ces mesures préalables d'organisation, il faut définir des mesures transversales, pour associer tous les acteurs.

2. Définir des mesures transversales de suivi associant tous les acteurs autour de cet enjeu stratégique

Les citoyens devront être associés à la démarche et informés, par une section du site Internet et un dossier du journal périodique. Une adresse mail dédiée à la politique ENS permettra de recueillir tous les avis. Un plan de communication sera à monter avec la Direction de la Communication, définition des supports, contenu, organisation d'un évènement dédié (journée technique, colloque), montage des marchés pour certaines prestations spécifiques. Nous étudierons l'opportunité d'avoir recours aux réseaux sociaux pour toucher de nouvelles cibles. Enfin, les résultats de la démarche devront être restitués aux citoyens pour qu'ils s'approprient les nouveaux outils.

La concertation est un facteur déterminant de réussite des grands projets : si elle peut paraître contraignante et chronophage, elle a le mérite de prendre en compte l'avis des administrés et donc des opposants éventuels dès le début de la procédure, et de faciliter l'acceptation sociale.

Elle est introduite par les lois Bouchardeau ou Barnier ou préconisée par la circulaire Richard. Ici, des groupes thématiques de travail seront montés sur certains aspects cruciaux comme l'environnement ou l'agriculture. Ces groupes pourront être déclinés de manière géographique pour préfigurer les futurs comités de site de suivi des ENS.

Enfin, c'est à ce stade qu'il faut se poser la question des indicateurs de suivi et de réussite de la démarche. Il convient de choisir des indicateurs mesurables facilement et qu'on peut suivre dans le temps comme le nombre de sites classés en ENS, ou ouverts au public, les surfaces classées en ENS, préemptées, acquises, la consommation de la Taxe d'Aménagement, le budget consommé, la qualité des eaux et des milieux, la surface boisée, le nombre d'EBC, la surface agricole concernée par les mesures agro-environnementales, la fréquentation du public, le nombre de chantiers d'insertions...

B - Mettre en œuvre la politique ENS à partir d'un diagnostic de territoire et d'actions opérationnelles

1. Etablir un diagnostic complet du territoire en matière d'espaces naturels

Le plan d'actions s'appuiera sur un diagnostic du territoire. Il sera réalisé par un bureau d'études recruté dans le cadre d'un MAPA (< 221000 € HT).

Le bureau d'études dressera un inventaire des données environnementales et naturalistes disponibles (ornitho, orthoptères, chiroptères, lépidoptères), et prescrira les investigations complémentaires à réaliser. Il recueillera les zonages existants (ZNIEFF, ZPS, Natura 2000, ZICO,

APPB...) et les cartographiera. Il recueillera, enfin, les données de qualité existantes (qualité des eaux, BGN...).

Il établira un certain nombre d'enquêtes auprès des autres acteurs, notamment sur les pratiques agricoles, de loisirs) et dressera un état des lieux du territoire avec les forces et faiblesses (sous forme d'analyse SWOT) sous une analyse thématique.

Les éléments de ce diagnostic seront ensuite repris pour établir les grands objectifs du plan d'actions, ce qui constituera le Schéma Directeur ENS pour les 5 ans à venir. Ces objectifs seront partagés avec les instances de concertation et validés par un COPIL spécifique. Le bureau d'études pourra formuler quelques propositions test du plan d'actions présentées aux élus.

2. Mettre en œuvre le plan d'actions de notre collectivité en faveur des ENS

La première action opérationnelle sera de définir les moyens humains du service ENS et d'affecter un guide référent à chaque site (pour un ou plusieurs). Le guide sera chargé de l'encadrement de la gestion de sites, des visites et des campagnes de communication.

La deuxième action sera de définir les périmètres des ENS (intervention, observation) et celui sur lequel s'appliquera la veille foncière. Une animation foncière sera menée par un opérateur type Safer pour constituer un patrimoine par voie amiable et avancer vers l'objectif de 800 ha sur 5 ans.

Une fois, les sites retenus, nous étudierons les aménagements à réaliser pour la préservation des milieux et l'ouverture au public (notamment l'accueil PMR).

Nous développerons l'image d'un Département vert et blanc avec la création d'un label dédié, d'un logo, d'une signalétique et nous étudierons des offres touristiques complémentaires avec les offices de tourisme ou de loisirs avec les clubs sportifs (PDIPR).

Nous essaierons de faire évoluer certaines pratiques sur les bois ou l'agriculture (mesures agro-environnementales, baux spécifiques, entretien) à travers les plans de gestion.

Nous étudierons, enfin, les opportunités d'insertion sociale en confiant certains chantiers d'entretien à des organismes spécialisés.

Pour mener toutes ces actions, nous étudierons tous les leviers financiers mais la taxe d'aménagement offre généralement des latitudes correctes.

Nous monterons ainsi un appel à projets pour soutenir les initiatives locales vertueuses.

Pour conclure sur l'aspect concertation, nous ferons vivre le réseau des comités de sites.

Une étude d'impacts de ces actions sera établie. Il s'agira aussi de former les agents à ces évolutions, ainsi que les élus.

L'évaluation de la procédure sera menée dès le démarrage avec les indicateurs du tableau de bord définis précédemment, sous forme de graphiques, de tableaux communicants.

Cette évaluation permettra de mettre en évidence les facteurs de réussite du projet, mais aussi ses lacunes, et permettra d'améliorer le schéma directeur sur les 5 années suivantes.

En conclusion, la mise en œuvre d'une politique de gestion des espaces naturels sensibles dépasse le champ environnemental et constitue un vrai projet de territoire impliquant tous les acteurs. Les facteurs de réussite de la démarche sont une organisation structurée et cohérente (avec les moyens humains et techniques adéquats), un portage politique fort (bonne gouvernance), des grands objectifs partagés et des actions opérationnelles. C'est à ce titre que notre collectivité pourra mettre en œuvre une politique vertueuse en matière d'espaces naturels sensibles et contribuer à la préservation de la biodiversité.