

COP régionales de la planification écologique : quelles leçons en tirer ?

Agnès Hallosserie, Mariam Fofana, Adèle Tanguy (Iddri)

Les stratégies nationales françaises dédiées à la biodiversité mises en œuvre depuis le début des années 2000 ont jusqu'ici échoué à stopper sa perte. En cause, la difficulté à déployer les mesures à tous les échelons d'action, au-delà d'acteurs tels que le ministère et les agences de l'environnement ou les acteurs de la conservation, ainsi que leur caractère national, qui ne favorise pas la prise de mesures aux endroits et à l'ampleur les plus idoines.

Des innovations en matière de gouvernance ont été mises en place dans différents pays d'Europe au cours des deux dernières années afin de mieux porter la question de la biodiversité dans les projets de développement des territoires, comme la planification écologique en France, le programme national néerlandais pour les zones rurales (NPLG) et l'accord vert tripartite au Danemark.

Ce *Document de propositions*, centré sur le cas français des COP régionales de la planification écologique initiées à l'automne 2023, examine leur contribution à la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) et propose des recommandations pour la poursuite des travaux des Régions. Il pourra notamment informer la manière dont les COP se mobiliseront en 2025 autour des enjeux liés à l'adaptation à la suite de la présentation du troisième Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC).

MESSAGES CLÉS

Les enjeux de la biodiversité devraient, tout comme les questions climatiques, être abordés dans les COP de manière transversale. Les questions de restauration des écosystèmes concernent en effet par exemple les acteurs du logement, du transport ou de l'alimentation. Cette transversalité est nécessaire pour assurer la cohérence entre les actions en faveur de la transition dans une perspective de « ne pas nuire », mais aussi pour identifier les solutions apportées par la biodiversité en faveur d'un développement territorial résilient.

La dimension de concertation des COP régionales pourrait être renforcée en croisant les expertises au sein des différents groupes thématiques, dans l'idée de construire une vision collective pour le développement social, économique et environnemental du territoire.

L'identification de projets spécifiques pour la mise en œuvre de la transition par les collectivités devrait découler de leurs besoins exprimés, en fonction de leurs enjeux prioritaires de développement territorial, plutôt qu'être opérée de manière descendante à partir des leviers identifiés au niveau régional. Cette approche améliorerait l'appropriation des leviers par les collectivités et la pertinence des projets proposés.

La prise en compte de la biodiversité dans les feuilles de route régionales de la planification écologique doit faire l'objet d'une amélioration constante, afin d'assurer une déclinaison adéquate de la SNB. La mise en œuvre du PNACC, mais également l'élaboration du plan national pour la restauration de la nature, sont l'occasion de revenir sur le sujet de la biodiversité dans les COP régionales et de déployer les modalités de gouvernance présentées ici.

1. LES COP RÉGIONALES, QUELLE VALEUR AJOUTÉE EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE ?

Les Régions sont mobilisées de longue date sur la transition écologique, implication renforcée par plusieurs lois depuis celle de modernisation de l'action publique territoriale de 2014¹. Les COP régionales visent à donner un nouvel élan à la mise en œuvre de politiques d'envergure nationale dans les territoires.

1.1. Le déploiement des COP

En 2022, le gouvernement Borne a mis en place un Secrétariat général à la planification écologique (SGPE), chargé d'identifier les leviers dont dispose la France pour atteindre ses objectifs² en la matière, et de travailler avec les ministères sectoriels concernés (Agriculture, Transports, Énergie etc.). Au-delà de son caractère interministériel, l'autre innovation portée par le SGPE est la « déclinaison territoriale » des stratégies environnementales.

Dans une circulaire de septembre 2023, les préfets se sont vus confier la tâche d'organiser une COP avec les Conseils régionaux afin d'élaborer une feuille de route par Région sur la mise en œuvre de la planification écologique. Les Parties visées explicitement pour ces COP sont « les territoires et tous les niveaux de collectivités », mais l'implication des acteurs économiques et de la société civile est à considérer.

La majorité des Régions³ s'est approprié les COP. Lancées en présence de ministres et des élus locaux, la séquence des COP a vu s'organiser au cours des 12 mois suivants :

- une phase de diagnostic, afin d'ajuster l'état des lieux des enjeux de la transition écologique dans les Régions, à partir d'une remontée d'informations disponibles au sein des services de l'État, des collectivités et d'autres acteurs ;
- Une phase de débat, afin « d'identifier les efforts collectifs à fournir pour atteindre les objectifs régionaux et de définir sans attendre les actions et projets à lancer ou poursuivre pour 2024 ». Les travaux ont été organisés en groupes selon les thématiques de la planification écologique (Figure 1) ;

1 On peut citer notamment la loi NOTRe et la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte de 2015, et la loi sur la reconquête de la biodiversité de 2016.

2 Fixés entre autres dans la Stratégie nationale bas carbone (SNBC), la Stratégie nationale biodiversité (SNB) et le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC).

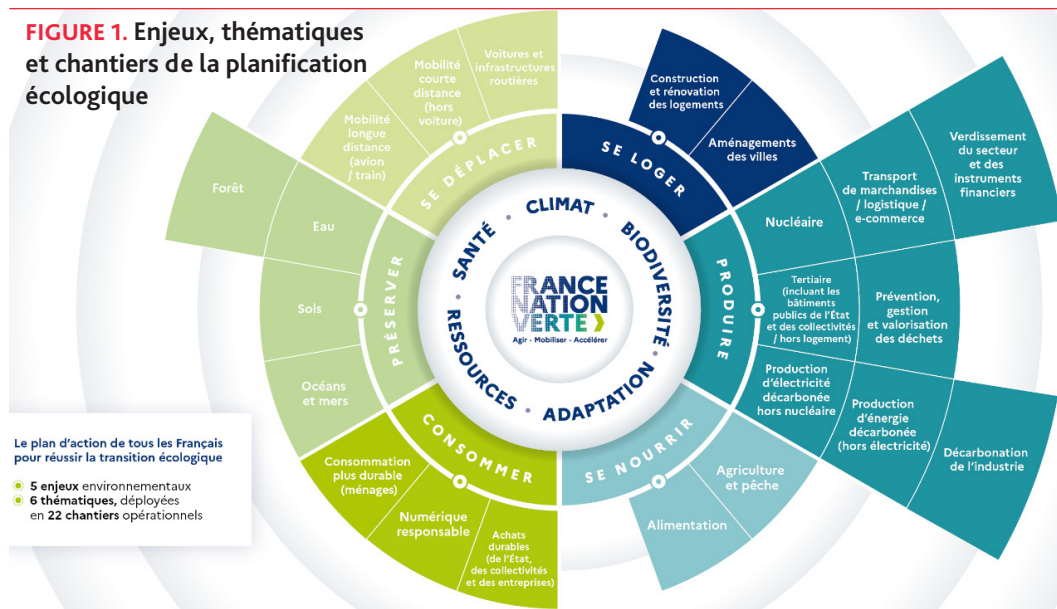
3 La Guyane et Mayotte n'ont jusqu'ici pas pu déployer les COP régionales.

- une phase de portage au niveau départemental, pour par exemple inciter les collectivités à proposer des projets en lien avec la feuille de route. Ces projets pourraient ensuite être financés via les contrats entre l'État et les collectivités (Contrats pour la Réussite de la Transition Écologique – CRTE) ou Le Fonds vert ;
- une phase d'élaboration de la feuille de route, qui précise les contributions de la Région aux différents leviers de la planification écologique.

Le processus s'est enrichi au fil des mois. Par exemple, un questionnaire a permis de faire un état des lieux des actions déjà menées par les collectivités, et d'identifier leurs principaux freins pour se saisir des leviers de la transition écologique.

Le SGPE et le MTE évalueront si la compilation des feuilles de route régionales met effectivement la France sur la voie de

FIGURE 1. Enjeux, thématiques et chantiers de la planification écologique



Source : SGPE

remplir ses engagements en matière de climat et de biodiversité. Prévues sur une fréquence annuelle, les futures COP viendront rythmer le dialogue entre l'État et les acteurs régionaux, afin de réviser continuellement les feuilles de route, en fonction des contributions attendues des Régions, et de suivre l'avancement de leur mise en œuvre.

1.2. Quelle place pour la biodiversité dans ce processus ?

Le SGPE invitait les Régions à prendre en considération plusieurs indicateurs de la SNB : la surface en aires protégées, terrestres et marines, incluant les zones de protection forte ; la surface de forêts sous gestion durable ; le nombre de « points noirs » résorbés⁴ ; la superficie d'habitats restaurés ; la diminution de l'indicateur de risque des pesticides ; et la surface agricole utile

4 Les points noirs font référence aux points de rupture d'une continuité écologique.

sous agriculture biologique. Faire progresser ces indicateurs vers les cibles visées par la SNB passe par l'activation de leviers relevant de l'ensemble des secteurs, y compris l'agriculture, la foresterie, le transport, le logement, l'énergie.

Dans les COP régionales, la biodiversité a cependant été majoritairement dans un groupe thématique dédié à la préservation des ressources naturelles. Figurant pourtant comme « enjeu » transversal de la planification écologique (Figure 1), la biodiversité a été traitée comme une « thématique », manquant donc d'intégration transversale dans l'ensemble des travaux des COP. Or les mesures bénéfiques dans le domaine des terres permettent d'avancer sur l'ensemble des enjeux comme l'atténuation, l'adaptation et la santé. La gestion des forêts, la protection ou restauration des prairies et des haies favorisent ainsi le stockage de carbone et la réduction des émissions de gaz à effet de serre, tandis que la désimpermeabilisation contribue à l'adaptation. En revanche, avancer sur les autres chantiers de la planification écologique sans tenir compte de la biodiversité peut maintenir ou aggraver les pressions existantes (par exemple, accroissement du stress hydrique dans le cas de la réindustrialisation ou de certains choix agricoles).

Les groupes thématiques de la COP1 ont rassemblé en grande majorité des acteurs publics, en particulier sur le sujet de la biodiversité, quand des acteurs privés ont pu être présents sur l'énergie ou l'industrie, ou des agriculteurs sur l'alimentation. Ont ainsi été impliqués les directions régionales de l'Office français de la biodiversité, les agences régionales de la biodiversité, le Conservatoire des espaces naturels etc. En revanche, les acteurs associatifs, le secteur privé et les acteurs territoriaux, que ce soient les collectivités (communes, établissements publics de coopération intercommunale) ou des praticiens de la biodiversité (parcs nationaux, parcs naturels régionaux, animateurs Natura 2000) étaient peu représentés, soit qu'ils n'avaient pas été conviés à cette étape, soit qu'ils s'étaient peu mobilisés pour participer à un processus qui semblait venir s'ajouter à des concertations et exercices de planification existants, comme la réalisation d'une stratégie régionale biodiversité (SRB) ou l'identification des zones d'accélération pour les énergies renouvelables.

En parallèle de ce processus, la déclinaison régionale de la SNB se poursuit par les canaux existants, établis au niveau national (les directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement) ou régional (SRB, Comité régional biodiversité). L'organisation des échanges au niveau des COP n'ayant pas impliqué d'acteurs au-delà de ceux déjà engagés dans ces processus, les COP ont eu une moindre valeur ajoutée pour la bonne mise en œuvre de la SNB. Par leur côté multi-acteurs et la possibilité de porter un éventail de sujets auprès des décideurs régionaux, les COP sont pourtant un forum intéressant afin de dépasser les freins structurels à la mise en œuvre des SNB précédentes.

2. PRIVILÉGIER LA CO-CONSTRUCTION D'UN PROJET TERRITORIAL DE TRANSITION SOCIALE ET ÉCOLOGIQUE

2.1. Créer un véritable espace de négociation : transformer l'essai du diagnostic partagé

Selon les Régions, les COP ont donné plus ou moins d'emphase à l'objectif de bâtir un consensus entre les acteurs de la Région sur les actions prioritaires à mener pour la transition écologique. Les efforts ont plutôt été concentrés sur l'émergence de nouveaux projets pour la transition. Cette approche par projet laisse peu de place à la concertation et à la construction d'une vision collective des priorités pour le développement social, économique et environnemental du territoire. Les COP régionales ont ainsi pu manquer l'identification des potentiels conflits d'usage des terres, entre une utilisation « business as usual » et une utilisation dans la perspective de la transition écologique, ou entre objectifs de la transition écologique eux-mêmes (par exemple, restaurer la part de nature en ville face au besoin de densifier les zones urbaines).

Une négociation est nécessaire aux différentes échelles de la planification, pour révéler là où des arbitrages seront nécessaires et là où des mutualisations des objectifs de la transition seront possibles. Par exemple, la restauration de zones humides peut pour un territoire donné remplir à la fois les objectifs de restauration des habitats, de gestion quantitative de l'eau et d'atténuation des effets des événements climatiques extrêmes. Cette perspective de mutualisation peut également aider à améliorer le financement des actions, en révélant comment différents guichets peuvent répondre à plusieurs enjeux de la transition.

Les phases de discussion dans les départements, visant à toucher un maximum de collectivités, ont pu être dédiées à l'incubation de projets, de manière incrémentale (démultiplier les projets sur les territoires). Là encore, l'approche par projet n'a pas permis de développer une approche systémique, qui tiendrait mieux compte des interdépendances au sein du territoire. Il eut été intéressant d'utiliser ces concertations départementales pour faire remonter les besoins des communes, sans limiter cette expression des besoins aux sujets de la planification écologique. Le processus de la COP pourrait alors identifier quels leviers de la transition écologique peuvent répondre aux besoins (sécurité alimentaire ou hydrique, offre de transport), faisant de la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la protection de la biodiversité des opportunités pour le développement des territoires. Cette démarche ascendante contribuerait également à changer de narratif sur l'impératif de la transition, encore vécue majoritairement comme une contrainte.

2.2. Renforcer la participation des acteurs scientifiques et techniques

Les sources de connaissances et données sur la biodiversité ont été mobilisées pour établir les diagnostics régionaux, qui ont

servi de point de départ aux discussions des COP régionales. Les sciences sociales n'ont cependant pas été mobilisées, alors qu'elles pourraient apporter des éléments de lecture importants sur la biodiversité et la qualité de vie des riverains (Iddri, 2024). Ainsi, les valeurs patrimoniales ou paysagères, entre autres, n'étaient pas reflétées dans les données d'entrée des COP.

Par ailleurs, des données spatialisées, dont certaines se trouvent dans des documents d'aménagement, comme les SRADDET, auraient pu être utilisées afin d'identifier par exemple les corridors écologiques importants et les zones avec des enjeux particuliers de protection et de restauration.

Si les acteurs impliqués dans les réflexions sur la préservation des ressources, comme les agences régionales de la biodiversité ou les gestionnaires d'espaces naturels, disposent de données sur les caractéristiques et enjeux relatifs aux écosystèmes locaux, le manque d'échanges entre les groupes thématiques et la faible participation d'experts sur la biodiversité dans les autres groupes thématiques peut conduire à l'identification de leviers contre-productifs ou « sous-optimaux ».

3. PROPOSITIONS DE MODALITÉS ORGANISATIONNELLES POUR LES FUTURES COP

La dimension collégiale et inclusive des COP des accords internationaux (climat, biodiversité notamment) pourrait inspirer les COP régionales de la planification écologique afin d'améliorer plusieurs des écueils susmentionnés. La concertation permet en effet aux acteurs de mieux se connaître, de travailler ensemble en vue de trouver des consensus et d'avoir une responsabilité collective des sorties de la COP.

Les COP régionales se sont organisées en une session de lancement en format « plénier », puis par la poursuite des travaux dans la durée en groupes thématiques. La plénière a été un moment de mobilisation des acteurs, mais elle ne s'est pas réunie par la suite en lien avec l'élaboration de la feuille de route, dont le pilotage a été assuré par les services techniques. Un suivi régulier par la plénière, avec validation à des étapes clés, améliorerait l'appropriation collective des sorties de la COP.

L'essentiel du travail de fond et la fabrique de consensus, au niveau international comme régional, s'effectue dans les groupes de travail, qui pourraient bénéficier d'une session « d'exposition » impliquant des scientifiques afin de présenter de manière approfondie le diagnostic d'un enjeu donné et les cadres politiques existants, et d'organiser une discussion sur les obstacles à la mise en œuvre.

À la différence de l'organisation actuelle en groupes thématiques entre acteurs qui se connaissent et dont les intérêts convergent, les groupes de travail devraient être ouverts à tous, et s'assurer que chaque « partie », ou type d'acteur, participe à chacun des groupes, et puisse exprimer sa capacité, ou les limites à sa capacité, à appliquer les mesures proposées. La feuille de route devrait également identifier les responsabilités de chaque type d'acteur, public et privé, afin de l'engager sur l'ensemble de la feuille de route, et non sur le seul champ sectoriel sur lequel il aurait travaillé. Ainsi, le groupe de travail identifierait les mesures qui peuvent s'appliquer à tous, ou les modalités d'application différenciées, les responsabilités de chacun, soulignant là où des choix sont nécessaires.

Il pourrait être utile d'envisager les COP régionales sur plusieurs jours d'affilée. Ce temps plus étendu tout en étant resserré contribuerait à améliorer les conditions de la concertation : multiplication des échanges entre acteurs, y compris informels, afin de mieux comprendre les positions des uns et des autres et trouver des solutions de compromis ; responsabilité collective d'aboutir à un projet commun ; gains de temps et d'expertise sur les thèmes. Toutefois, au vu des contraintes temporelles, il ne semble pas réaliste de traiter de l'ensemble des thématiques de la transition écologique (voir Figure 1) sur un cycle annuel. Il s'agirait plutôt d'en sélectionner deux ou trois, et de les explorer systématiquement au regard de l'ensemble des enjeux (biodiversité, climat, santé).

La phase d'identification et de remontée des projets viendrait ensuite, dans le cadre d'une animation auprès des territoires au-delà du format « COP » aux différentes échelles infranationales.

4. CONCLUSION

Si lors des futures COP régionales de nouveaux chantiers seront à couvrir, comme celui de l'adaptation avec la déclinaison du 3e plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC), les chapitres traités en année 1 ne sont pas clos pour autant. Les leviers qui n'auront pu aboutir lors du premier cycle pourront être retravaillés pour progresser sur les indicateurs relatifs à la biodiversité. Le chantier de l'adaptation au changement climatique, riche de connexions avec les enjeux de biodiversité (gestion durable des forêts, protection des haies, restauration des écosystèmes dégradés) permettrait par ailleurs de tester d'autres modalités de concertation des COP et de construction des feuilles de route régionales, tous les acteurs étant à la fois concernés par l'adaptation dans leur secteur et contributeurs à la bonne mise en œuvre du PNACC.

Hallosserie, A., Fofana, M., Tanguy, A. (2024). COP régionales de la planification écologique : quelles leçons en tirer ? Iddri, *Document de propositions*, N°06/24.

Cette publication a bénéficié du soutien de l'Agence de la transition écologique (Ademe) ainsi que d'une aide de l'État français au titre du Plan d'investissement France 2030 portant la référence ANR-16-IDEX-001.

CONTACT
agnes.hallosserie@iddri.org

Institut du développement durable
et des relations internationales
41, rue du Four – 75006 Paris – France

WWW.IDDRI.ORG
@IDDRI