

Utilisation des fonds FEDER en Bretagne pour la biodiversité

ANALYSE ET RECOMMANDATIONS POUR LA PRÉPARATION
DE LA FUTURE PROGRAMMATION EUROPÉENNE (2014-2020)



CC22-DJRC/mrs812 - © Bruno Todesco, Cédric Bossard, Luc Roblin, Emmanuel Holder, Xavier Mignant, M.Vogrin

Synthèse - Juillet 2012

DIRECTION
AGRICULTURE
ESPACES
RURAUX
NATURELS



Votre Conseil général
au service de tous les Costarmoricains



Introduction

Aujourd'hui, le rythme de disparition des espèces augmente, malgré une prise de conscience croissante en Europe : à titre d'exemple, 44% des mollusques d'eau douce sont menacés d'extinction en Europe tandis que la population de papillons y a décliné d'environ 70% depuis 1990. En ces temps de crise, les ONG environnementales ont démontré que la biodiversité représente un véritable capital écologique. Pour 2050, l'évaluation de la perte de la biodiversité et de ses services éco-systémiques (purification de l'eau, séquestration du carbone, pollinisation par les insectes...) est estimée à environ 7% du PIB annuel mondial. Or, la protection de ce capital naturel peut produire des bénéfices socio-économiques importants¹.

La stratégie européenne en matière de nature et biodiversité pour la période de 2011 à 2020 a été définie dans une communication de la Commission européenne en mai 2011². Elle fixe un objectif intermédiaire : enrayer la perte de la biodiversité et des services éco-systémiques d'ici à 2020, assurer leur rétablissement dans la mesure du possible et renforcer la contribution de l'Union Européenne à la prévention de la perte de biodiversité à l'échelle de la planète.

Cette stratégie propose six objectifs accompagnés d'un cadre d'action pour les réaliser :

- la pleine application des Directives Oiseaux et Habitats ;
- l'amélioration et le rétablissement des écosystèmes et des services éco-systémiques, notamment grâce à une utilisation accrue de l'infrastructure verte ;
- une plus grande durabilité des activités agricoles et forestières ;
- la sauvegarde et la protection des stocks halieutiques de l'Union Européenne ;
- la lutte contre les espèces envahissantes ;
- le renforcement de la contribution de l'Union Européenne contre la perte de la biodiversité mondiale.

Les nouveaux programmes européens pour la période 2014-2020 doivent contribuer à cette stratégie pour accélérer la transition de l'Europe vers une économie verte, plus efficace dans l'utilisation des ressources et plus résistante au changement climatique. Cette mutation passe par un soutien aux énergies renouvelables et aux économies d'énergie, mais aussi par la protection des ressources naturelles, et donc de la biodiversité.

Dans ce contexte, le Conseil général des Côtes d'Armor participe au projet européen " Sustainable Use of Regional Funds for Nature " (SURF Nature). Celui-ci a pour but d'améliorer les politiques et pratiques régionales pour la protection de la nature et la biodiversité et de promouvoir le financement de projets européens dans ce domaine.

Dans le cadre de ce projet, le Conseil général des Côtes d'Armor a souhaité analyser l'utilisation actuelle des fonds FEDER pour la biodiversité, identifier les besoins des acteurs de la biodiversité et repérer les opportunités de financement pour la prochaine programmation européenne 2014-2020. L'échelle de l'étude est la région Bretagne. Les programmes principalement étudiés sont le programme " Compétitivité régionale et Emploi "(FEDER) et les programmes de coopération européenne INTER-REG.

¹ WWW, Our Natural Capital – a profitable Investment in Times of Crisis

² COM(2011)244 intitulée « La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel - Stratégie de l'UE à l'horizon 2020 », mai 2011.

A Analyse de l'utilisation des fonds FEDER pour la biodiversité en Bretagne (2007-2013)

Le programme " Compétitivité régionale et emploi " consacre de manière spécifique plusieurs actions à la biodiversité, pour un total de 14,8 millions d'euros (enveloppe initiale), soit 4,9% du total de la programmation FEDER.

Si l'on exclut l'action 422 relative à la lutte contre les inondations (2% du budget total), très indirectement liée à la thématique de la biodiversité, l'enveloppe se restreint à 2,9% pour un montant total de 8,8 millions €.

PROGRAMMATION INITIALE DE L'ENVELOPPE FEDER AU 07/12/2007

P.O FEDER v.2.6 DU 07/12/2007 AXES		ENVELOPPE INITIALE FEDER	% DU BUDGET FINAL
AXE 1	Faire de la Bretagne une région européenne accessible et attractive afin de conforter son développement équilibré et durable	132 150 000 €	43,8%
AXE 2	Accroître la compétitivité et la performance économique régionale par l'innovation et la connaissance	103 950 000 €	34,5%
AXE 3	Valoriser les atouts exceptionnels de la Bretagne dans le domaine maritime, dans une perspective de développement durable du littoral Dont actions relatives à la biodiversité et à la nature : - Action 321 : Soutenir les actions visant à renforcer les connaissances relatives au littoral - Action 322 : Mettre en œuvre au plan régional le dispositif de gestion intégrée des zones côtières	27 000 000 €	8,9%
		2 500 000 € ³	0,8%
AXE 4	Préserver l'environnement et prévenir les risques naturels Dont actions relatives à la biodiversité et à la nature : - Action 411 : Étudier et réaliser des travaux de génie écologique - Action 412 : Étudier et mettre en œuvre le plan régional poissons migrateurs - Action 422 : Lutter contre les inondations - Action 431 : Mettre en œuvre l'observatoire régional du patrimoine naturel	29 920 000 €	9,9%
		4 200 000 €	1,4%
		6 000 000 €	2%
		2 100 000 €	0,7%
AXE 5	Assistance technique	8 674 000 €	2,9%
TOTAL GÉNÉRAL DU PROGRAMME		301 694 000 €	100%
TOTAL DES ACTIONS LIÉES À LA BIODIVERSITÉ		14 800 000 €	4,9%

Avec la Catalogne et la Thessalie, la Bretagne est l'une des rares régions à avoir spécifiquement alloué un budget à des actions de biodiversité et de préservation de la nature.

³ Ces deux actions sont regroupées dans le même budget dans le P.O.

Un programme plutôt défavorable aux petits porteurs de projets

En mai 2012, le **taux moyen de programmation** des actions « Nature et biodiversité » (compris par rapport à la maquette initiale de programmation) est de 37%, soit un taux assez faible. Ce taux révèle néanmoins d'importantes disparités.

Les facteurs explicatifs des disparités de programmation sont :

- la taille des projets, variable selon les actions ;
- le type de porteur de projet (bénéficiaires), également différent selon les actions.

TAUX DE PROGRAMMATION FEDER DES ACTIONS " NATURE ET ENVIRONNEMENT " AU 16/05/2012	% PROGRAMMÉS
Action 321 : Soutenir les actions visant à renforcer les connaissances relatives au littoral	94 %
Action 322 : Mettre en œuvre au plan régional le dispositif de gestion intégrée des zones côtières	
Action 411 : Étudier et réaliser des travaux de génie écologique	33 %
Action 412 : Étudier et mettre en œuvre le plan régional poissons migrateurs	
Action 431 : Mettre en œuvre l'observatoire régional du patrimoine naturel	23 %
Action 422 : Lutte contre les inondations	22 %
TOTAL des actions nature et biodiversité	37 %

SOURCE : SGAR BRETAGNE - MAI 2012

Ce sont les actions finançant les projets à petit budget qui ont le plus souffert d'une révision à la baisse des enveloppes FEDER en décembre 2011 (en particulier les actions 411 et 412, 432).

La principale explication semble liée au manque de visibilité des services instructeurs sur les petits dossiers, notamment les programmations à venir, liée notamment à la difficile mobilisation/connaissance du réseau des acteurs de la biodiversité.

Une articulation floue entre les programmes régionaux FEDER-FEADER-FEP

Plusieurs fonds européens permettent de financer la biodiversité : le **FEDER** mais aussi principalement le **FEADER** (Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural) et le **FEP** (Fonds Européen pour la Pêche).

Le programme **LIFE+**, dédié à l'innovation environnementale, consacre un volet spécifique à la biodiversité. Étant donné que l'environnement et, de manière particulière, la biodiversité et la

protection de la nature, sont des thèmes transversaux, il paraît logique de les intégrer dans plusieurs programmes, en lien également avec leur place croissante dans les réflexions actuelles.

Le revers de cette évolution est un manque de visibilité accrue pour les non-experts des programmes européens, en particulier les bénéficiaires potentiels.

Un manque de cohérence dans les objectifs du FEDER et une remise en cause de la fiabilité des indicateurs

Le programme FEDER « Compétitivité Régionale et Emploi » en Bretagne est confronté à un problème récurrent dans les programmes européens : l'incohérence entre les objectifs qu'ils financent. L'un des exemples les plus marquants de ce phénomène est le financement d'infrastructures (de transport notamment) qui fragmentent des habitats forestiers et des paysages et déplacent certaines espèces.

D'autres incohérences conduisent au possible financement de projets d'infrastructures relatifs à la biodiversité (ex : l'espace muséographie de la réserve des Sept-Îles) tandis que le manque de financement des dépenses d'animation et de fonctionnement impose la fermeture de ces mêmes équipements plusieurs mois dans l'année.

Des interprétations dans les types d'actions éligibles, en défaveur des actions d'animation et d'ingénierie

Ainsi, en Bretagne, le fonds FEDER finance principalement des études et des travaux ; les actions et dépenses d'animation et d'ingénierie sont presque absentes. L'animation des Documents d'Objectifs (DOCOB) y est financée par le FEADER.

En Pays de la Loire, le fonds FEDER finance l'animation des DOCOB et l'animation du réseau des

espaces protégés tels que les réserves régionales et nationales.

Or, l'éligibilité des dépenses d'animation est une demande très forte émanant des acteurs bretons de la biodiversité et de la protection de la nature.

Un programme incomplet en termes de biodiversité et de protection de la nature

L'éducation à l'environnement est l'une des mesures les plus financées par le FEDER à travers l'Europe. En Bretagne, le programme Compétitivité a par exemple financé le projet Maison de la Baie qui a pour but de transformer et étendre un lieu dédié à la promotion du patrimoine naturel environnemental de la Baie de Saint-Brieuc. Malgré l'existence de ces projets, ce thème de l'éducation à l'environnement n'est à aucun moment mentionné de manière spécifique dans les documents du programme.

D'autres thèmes relatifs à la biodiversité et à la protection de la nature sont peu ou pas financés par le programme FEDER comme par exemple la **gestion des forêts** ou encore la **biodiversité ordinaire**, tandis qu'ils le sont dans d'autres régions françaises. Par exemple, en région Rhône Alpes, le FEDER intervient ainsi pour préserver et reconstituer une série de corridors écologiques sur son territoire afin de réduire la fragmentation des milieux naturels.

Des difficultés liées à la lourdeur administrative des dossiers et aux problèmes de trésorerie

Du fait de la présence de petits porteurs de projets, certaines difficultés prennent une place particulièrement importante :

- les problèmes de trésorerie ;
- les délais d'instruction ;

- la complexité des dossiers de candidature, notamment les pièces justificatives à fournir ;
- l'absence de « guichet unique ».

Les 4 programmes INTERREG consacrent une part plus importante de leur budget aux actions de biodiversité

La part de budget consacrée aux actions de biodiversité est de 11% pour le Programme INTERREG 4A France-Manche-Angleterre, 16% pour le programme INTERREG 4B Espace Atlantique, 15% pour le Programme INTERREG 4B ENO.

Ces programmes visent à encourager les coopérations transfrontalières, transnationales ou interrégionales et à promouvoir le développement harmonieux des régions pour les aider à tirer profit de l'intégration européenne.

Toutefois, par leur vocation partenariale, ces programmes sont difficiles d'accès pour les petits porteurs de projet, sauf dans le cadre du programme INTERREG 4A France-Manche-Angleterre qui prévoit un dispositif spécifique « microprojet » pour les associations et les PME. Les micro-projets sont des projets partenariaux dont le budget total est inférieur à 60 000 €. La subvention atteint 75% et la procédure d'instruction est plus rapide.

B Analyse de l'utilisation des fonds FEDER pour la biodiversité en Bretagne (2007-2013)

La diversité biologique (ou biodiversité) s'exprime par la diversité génétique, la diversité des espèces et la diversité des écosystèmes, qui confèrent au patrimoine une capacité d'adaptation (ou résilience) aux changements globaux. La diversité biologique en Bretagne et la richesse de son patrimoine naturel résultent des éléments suivants :

- sa proximité immédiate du littoral (Atlantique, Manche) sur l'ensemble du territoire, favorable aux **cortèges d'espèces atlantiques** ;
- son socle géologique majoritairement composé de roches acides imperméables (schiste, granite, grès) et son réseau hydrographique dense, qui contribuent largement à la diversité des milieux et à leur imbrication (mosaïque) ;
- l'utilisation historique des sols et une exploitation des ressources par des activités agricoles et rurales qui ont contribué à créer et conserver des **milieux naturels " créés " et gérés par l'homme**

Plusieurs besoins principaux de financement ont été identifiés, au service de la biodiversité :

► DES BESOINS DE CONNAISSANCE DU PATRIMOINE NATUREL, DE COMPRÉHENSION DU FONCTIONNEMENT DES ÉCOSYSTÈMES ET D'ANTICIPATION DES ÉVOLUTIONS

Certains groupes floristiques ou faunistiques ont fait l'objet de nombreux inventaires, mais il reste encore des milieux et des espèces trop peu connus, en particulier concernant le milieu marin côtier et les liens entre écologie et activités humaines. Ces besoins de connaissance peuvent se répartir en trois volets :

- l'amélioration de la méthodologie d'acquisition des connaissances ;
- la réalisation ou la réactualisation des inventaires, observatoires, études spécifiques ;
- la mise en place de recherches innovantes et de suivis scientifiques en vue d'une meilleure évaluation des objectifs fixés et des pratiques.

► AMÉLIORER LA STRUCTURATION, L'ACCESSIBILITÉ ET LA DIFFUSION DES CONNAISSANCES LIÉES À LA BIODIVERSITÉ

On constate une absence de « bourse aux données » où chacun pourrait avoir connaissance des données existantes, repérer celles qui seraient utiles à son travail. Cette bourse aux données serait organisée dans le cadre d'un centre de ressources régional qui mutualiserait et centraliserait les données ou développerait un Système d'Information Géographique régional. Cette mise en commun permettrait également d'éviter les doublons par la coordination, la mutualisation des travaux et leur valorisation (publication, diffusion).

► DES BESOINS POUR L'AMÉLIORATION DE LA GESTION ET LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ

Outre des connaissances en amont, les gestionnaires ont besoin d'outils de gestion simples, d'un soutien scientifique, d'échanges sur les pratiques, de coordination entre les différents sites. Cela concerne **les actions de restauration des milieux naturels dégradés, les actions de protection des milieux naturels** - en poursuivant la stratégie de création d'aires protégées (biodiversité remarquable) mais aussi en intégrant la biodiversité ordinaire - et enfin la **gestion des activités de pleine nature et d'accueil du public compatible avec le milieu naturel.**

⁴ Limite de la zone géographique où l'espèce est présente

tels que le bocage, les landes, les prairies naturelles, les forêts...

- sa situation de péninsule créant de **fortes interactions entre milieux terrestres et milieux marins** (3000 km de linéaire côtier et de faciès rocheux, sableux et vaseux) ;
- sa position de " carrefour ", accueillant des espèces (floristiques, faunistiques, marines ou terrestres) **en limite d'aires de répartition⁴ septentrionale ou méridionale** ;
- la part importante des **territoires terrestres à fortes contraintes écologiques** (embruns, pente, excès ou déficit hydrique, sols minces) qui ne sont pas, ou plus, l'objet d'une mise en valeur agricole ;
- la faible couverture en forêt mais **un réseau bocager encore bien présent** et très dense sur certains secteurs géographiques.

► DÉVELOPPER LES TRAMES VERTES ET BLEUES (OU INFRASTRUCTURES VERTES)

Les infrastructures vertes permettent d'accroître la résilience de l'écosystème au changement climatique et autres pressions et d'atténuer les impacts des activités humaines.

Cela consiste à :

- aider les projets d'amélioration de la situation environnementale lorsque la fragmentation existante est une barrière à la biodiversité ;
- éviter la dégradation des infrastructures vertes au cours de nouveaux projets ;
- soutenir directement les services écosystémiques en maintenant et en développant les actions sur les corridors écologiques (ex : travaux de restauration des corridors écologiques, assurer la continuité des cours d'eau, faciliter la prise en compte des corridors écologiques dans les documents d'urbanisme...).

► UN RENFORCEMENT DE L'ÉDUCATION À L'ENVIRONNEMENT, DE LA COMMUNICATION ET DE LA VALORISATION PÉDAGOGIQUE

L'éducation à l'environnement est un outil indispensable pour le changement. Deux principaux besoins ont été identifiés (en tant que tels ou en accompagnement des projets environnementaux) :

- **la professionnalisation du secteur de l'éducation à l'environnement**, notamment en élargissant les actions en dehors des zones Natura 2000 ;
- **le développement de la sensibilisation à la biodiversité**, notamment en favorisant le développement d'une offre pédagogique et des actions permettant l'innovation pédagogique.

► UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES PRINCIPAUX MILIEUX IDENTITAIRES DE LA BRETAGNE : MILIEU MARIN CÔTIER, FORÊT, LANDES, PRAIRIES...

Le littoral et le milieu marin côtier sont particulièrement à prendre en compte. On note de forts besoins de connaissance mais également de gestion et de protection. De même, les prairies et les landes constituent des milieux naturels identitaires de la Bretagne. Ils sont particulièrement fragiles (urbanisation, évolution des pratiques agricoles) ; les efforts de gestion et de protection de ces milieux sont à renforcer. La forêt est fortement emblématique pour la Bretagne. Elle subit d'importantes menaces.



© Luc Robin

Le financement de la biodiversité dans le cadre de la programmation européenne 2014-2020

LES ACTIONS DE LA PROGRAMMATION POST-2013 SERONT RECENTRÉES SUR LES OBJECTIFS DE LA STRATÉGIE EUROPE 2020 POUR UNE CROISSANCE INTELLIGENTE, DURABLE ET INCLUSIVE ET SUR UN NOMBRE RESTREINT DE PRIORITÉS.

Une simplification des procédures et une programmation plus cohérente

La Commission souhaite mettre en place un **Cadre Stratégique Commun (CSC)** regroupant le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), le Fonds Social Européen (FSE), le Fonds de Cohésion (FC), le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) et le Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche (FEAMP). L'objectif est de donner plus de cohérence à la politique de cohésion, de mieux coordonner ces différents fonds et de maximiser les impacts des investissements de l'Union Européenne.

Accord de partenariat entre la Commission et chaque État membre

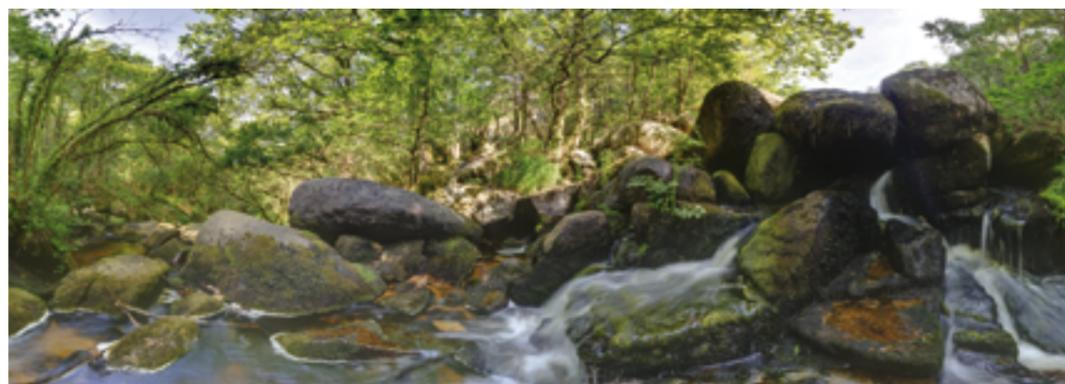
Le nouveau processus de programmation, après l'adoption par la Commission européenne d'un Cadre Stratégique Commun, se fondera sur la signature entre chaque État membre et la Commission Européenne d'un Accord de Partenariat, sur la base duquel seraient ensuite adoptés les Programmes Opérationnels.

Concernant le financement du dispositif Natura 2000, les associations environnementales, dont WWF⁵, préconisent que les autorités régionales

Des règles communes pour ces différents fonds pourraient être prévues, instaurant :

- des programmes opérationnels multifonds, intégrant le FEDER, le FSE, le Fonds de Cohésion et des fonds en provenance d'autres programmes, par exemple LIFE+
- une utilisation accrue des coûts simplifiés
- un guichet unique informatisé pour les bénéficiaires.

et nationales établissent des **Cadres d'Action Prioritaire (Prioritized Action Frameworks)** d'ici la fin de l'année 2012. Ces outils de planification permettraient de prioriser les investissements Natura 2000 et de leur associer des financements appropriés issus des différents fonds européens et nationaux.



© Xavier Mignant

Une cohésion territoriale renforcée avec un nouveau zonage entre les régions

Les fonds seront concentrés sur moins de priorités et sur des régions où les besoins sont les plus importants, afin d'éviter un effet de dispersion des aides.

Les régions seront désormais divisées en 3 catégories :

- les régions les moins développées (PIB inférieur à 75% de la moyenne européenne)

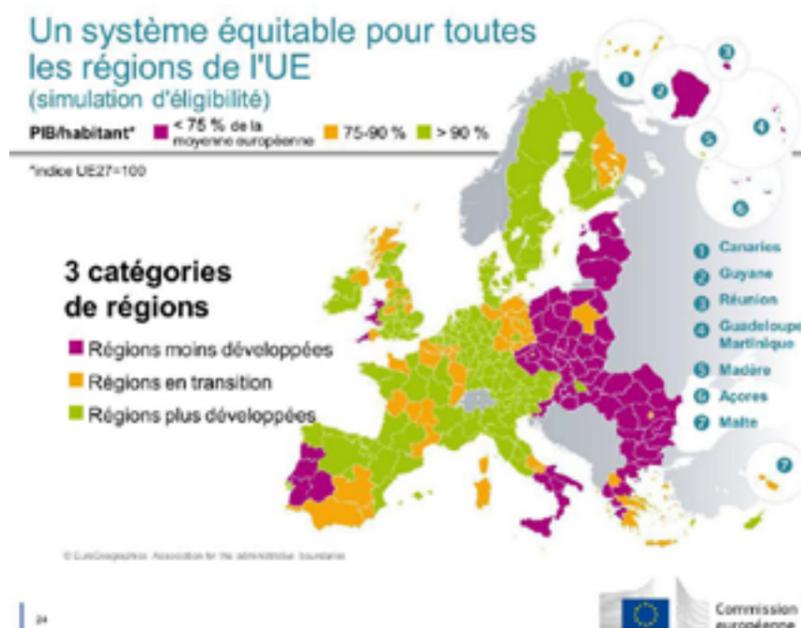
Budget : 162,6 milliards d'euros

- les régions en transition (PIB entre 75% et 90% de la moyenne européenne) : la Corse et la Sardaigne sont dans cette catégorie intermédiaire qui comprend 51 régions

Budget : 38,9 milliards d'euros

- les régions les plus développées, comme la Bretagne (PIB supérieur à 90% de la moyenne européenne)

Budget : 53,1 milliards d'euros



Le montant alloué aux autres politiques (agriculture, recherche, politique extérieure...) serait de 649 milliards d'euros. Toutefois, les négociations en cours montrent une forte volonté des pays contributeurs nets de réaliser des économies substantielles⁶.

Pour la Bretagne, les besoins en financement identifiés relèveraient de l'enveloppe dédiée aux régions les plus développées, les projets de coopération territoriale pouvant aussi offrir des opportunités de financement complémentaires.

L'IDÉE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE SERAIT DE RENFORCER LA CONCENTRATION ET DONC L'EFFICACITÉ DES AIDES EN INSCRIVANT DANS LES RÈGLEMENTS LES DISPOSITIONS SUIVANTES POUR LES RÉGIONS LES PLUS DÉVELOPPÉES⁷ :

- ▶ PART MINIMALE DU FSE : 52% (ET DONC 48% POUR LE FEDER)
- ▶ PRIORITÉS THÉMATIQUES DU FEDER : AU MOINS 80% POUR LA COMPÉTITIVITÉ DES PME, LA RECHERCHE ET L'INNOVATION, L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE ET LES ÉNERGIES RENOUVELABLES, DONT 20% AU MOINS POUR CE DERNIER THÈME
- ▶ PLAFOND DE COFINANCEMENT : 50%

⁶ AFP, 24 juillet 2012 « Budget UE 2014-2020 : La Commission européenne fâche tout le monde ». Les pays de l'Union Européenne (UE) ont rejeté mardi la proposition de budget de l'UE présentée par la Commission européenne pour la période 2014-2020 et les gros contributeurs ont exigé des « économies massives » pour tenir compte du contexte d'austérité général en Europe.

⁷ Cf. Article 84.3 et suivants de la proposition de règlement portant disposition commune relative au FEDER, au FSE, au Fonds de Cohésion, au FEADER et au FEAMP – COM(2011) 615 final/2 du 14.03.2012 et Présentation PPT de la Commission Européenne « La politique de Cohésion de l'UE 2014-2020 – Présentation des propositions de la Commission » http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_fr.cfm

Une concentration thématique pour une meilleure efficacité des aides

Chaque Fonds devra s'inscrire dans les objectifs thématiques suivants en vue de contribuer à la réalisation de la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

LES 11 OBJECTIFS THÉMATIQUES

1. Renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation
2. Améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication, leur utilisation et leur qualité
3. Renforcer la compétitivité des petites et moyennes entreprises, du secteur agricole (pour le FEADER) et du secteur de la pêche et de l'aquaculture (pour le FEAMP)
4. Soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de carbone dans tous les secteurs
5. Promouvoir l'adaptation aux changements climatiques et la prévention et la gestion des risques
6. Protéger l'environnement et promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources
7. Promouvoir le transport durable et supprimer les goulets d'étranglement dans les infrastructures de réseaux essentielles
8. Promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre
9. Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté
10. Investir dans l'éducation, les compétences et la formation tout au long de la vie
11. Renforcer les capacités institutionnelles et l'efficacité de l'administration publique

Des propositions sont actuellement en circulation pour transposer les 11 priorités thématiques en actions clés pour le FEDER, le FSE, le Fond de cohésion, le FEADER et le FEAMP afin de favoriser la réalisation d'objectifs communs.

Spécificités du FEDER

De façon générale, les aides seront concentrées sur la recherche et l'innovation, les PME, et l'atténuation et l'adaptation au changement climatique.

Un axe spécifique (au moins 5% du budget FEDER alloué pour chaque État membre) est consacré au **développement urbain** afin d'accompagner des actions intégrées liées aux enjeux économiques, sociaux, environnementaux et climatiques des zones urbaines.

Dans les régions les plus développées, **le FEDER n'aura pas vocation à financer des investissements fournissant des services de base aux citoyens dans le domaine de l'environnement et du transport.**⁸

Le financement des actions de préservation et de valorisation de la biodiversité relève de plusieurs objectifs thématiques au sein du projet de règlement FEDER et requiert une analyse, une lecture et une interprétation transversales du futur règlement qui, en date de ce rapport, est encore soumis à la négociation.

Les opportunités de financement seront tributaires de la concentration thématique des fonds, particulièrement dans les régions les plus développées où 80% des fonds FEDER devraient être concentrés sur la recherche et l'innovation, les PME, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables.

Les 20% restants seraient consacrés à 1 ou 2 priorités supplémentaires.

Des négociations sont en cours pour fusionner les priorités 5 et 6. Ceci éviterait de faire un choix cornélien entre ces priorités intimement liées.

Il s'agira de suivre le calendrier des négociations des nouveaux textes réglementaires et d'intégrer ces réflexions dans la négociation des Cadres d'Actions Prioritaires⁹ (Natura 2000) et du futur Accord de partenariat. Les arguments clefs de cette négociation sont de mettre en évidence la valeur économique directe ou indirecte de la préservation de la biodiversité et l'intérêt d'une recherche innovante sur les bio-indicateurs, ainsi que les services éco-systémiques associés pour l'adaptation au changement climatique et la gestion des risques naturels, notamment dans un contexte de développement urbain maîtrisé (nature en ville, trames vertes et bleues, transports doux...).

Aussi, afin d'optimiser le financement de la biodiversité, il serait opportun d'analyser l'ensemble des opportunités de financement offertes par l'ensemble des fonds (FEADER, FEAMP, FSE) de la politique de cohésion, mais aussi par les programmes spécifiques (LIFE+, PCRD, INTERREG...).

Enfin, si l'engagement pris le 17 juillet dernier par le Premier Ministre auprès des Présidents de Région se confirme, la gestion des fonds européens devrait incomber aux Régions à partir de la prochaine programmation (2014-2020).

⁸ Pour les États membres dont le RNB/habitant < 90 % de la moyenne de l'UE à 27, le fonds de cohésion soutiendra les investissements dans l'environnement (adaptation au changement climatique et prévention des risques, secteurs de l'eau et des déchets, biodiversité, y compris les infrastructures vertes, environnement urbain, économie à faibles émissions de CO₂) et les investissements dans les transports (réseaux de transport transeuropéens (RTE-T), systèmes de transport à faibles émissions de CO₂ et transports urbains).

⁹ WWF - 2012 – Our natural capital – A profitable investment in times of crisis

D Recommandations pour une meilleure prise en compte de la biodiversité dans les prochains programmes financés par le FEDER

La préparation de la prochaine politique de cohésion (2014-2020) est actuellement en cours, aux échelles européenne, nationale et régionale. Le « diagnostic territorial stratégique pour la Bretagne dans le cadre de la préparation des programmes européens 2014/2020 » est lancé, piloté par le Secrétariat Général pour les Affaires Régionales de Bretagne (SGAR). Il est donc fondamental que les acteurs bretons défendent **la prise en compte des spécificités de la biodiversité bretonne** dans les priorités nationales et régionales 2014-2020 (préparation de l'**Accord de partenariat national** entre l'État français et la Commission européenne et préparation des **Programmes opérationnels régionaux** – FEDER – FEAMP – FEADER-FSE, ainsi que les programmes opérationnels de coopération territoriale INTERREG. Cette démarche doit se faire en cohérence avec les documents de planification régionale issus du Grenelle de l'Environnement en cours d'élaboration (Schéma Régional Climat Air Énergie ; Schéma Régional de Cohérence Écologique, Plan Climat Énergie Territorial).

Pourquoi défendre et promouvoir la biodiversité en Bretagne ?

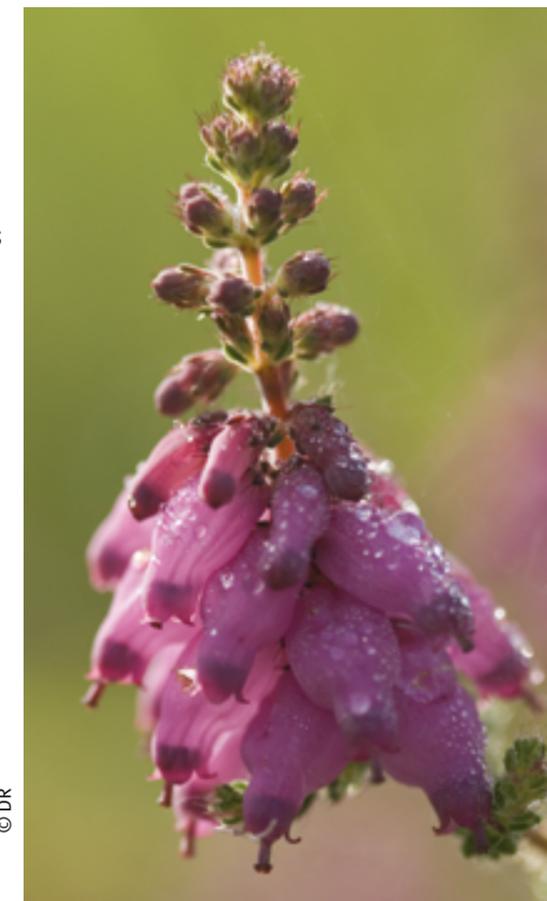
Il faut savoir **préserver le capital naturel breton**, dans un contexte d'accroissement démographique, pour le transmettre aux générations futures et veiller à mieux concilier les activités humaines avec la préservation des milieux naturels. Ce patrimoine naturel est constitutif de **l'identité de la Bretagne**, au même titre que son patrimoine culturel.

Les milieux naturels bretons sont fragiles et l'équilibre entre les différentes activités du territoire est difficile mais nécessaire. La Bretagne bénéficie **d'une richesse d'acteurs** source d'une **forte ingénierie de la biodiversité**, qu'il s'agit de mieux valoriser car elle est **porteuse d'innovation**.

Les **services éco-systémiques** fournis par la biodiversité offrent de nombreuses externalités positives essentielles pour l'avenir du territoire breton, en permettant ou en proposant :

- une qualité préservée et améliorée des paysages ;
- une image positive du territoire ;
- des zones récréatives indispensables ;
- la purification de l'eau ;
- le déplacement des espèces animales ;
- la pollinisation par les insectes ;
- la séquestration du carbone ;
- une gestion naturelle des risques naturels (incendies) ;
- des ressources naturelles destinées à la production locale (agriculture, agro-alimentaire, pêche...) ;
- la création de nouvelles activités productives créatrices de valeur ajoutée et d'emploi ;
- etc.

Ces services éco-systémiques contribuent à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique. **Leur dimension socio-économique est fondamentale pour l'avenir de la Bretagne**, en contribuant au **bien-être des populations** et à **l'attractivité du territoire**.



Comment défendre et promouvoir la biodiversité en Bretagne, à travers le prochain programme FEDER ?

► AMÉLIORER L'ACCESSIBILITÉ DES FONDS FEDER AUX ACTEURS DE LA BIODIVERSITÉ

Les caractéristiques spécifiques propres aux acteurs de la biodiversité rendent nécessaire l'amélioration de leur accès aux financements FEDER. Cela nécessite la mise en place de plusieurs outils ou dispositifs :

- **mieux cibler la communication aux porteurs de projets** par des informations thématiques à travers l'animation d'un réseau renforcé des acteurs de la biodiversité. Ces informations sur les financements européens disponibles au service de la biodiversité (Fonds FEDER, FEADER, FEAMP, FSE, Programme LIFE+...) rendront l'accès beaucoup plus aisé pour les porteurs de projets.

- **mettre en place un dispositif spécifique pour les petits projets**

La biodiversité bretonne se caractérisant par l'existence d'un grand nombre d'acteurs, souvent de petite taille, un tel dispositif ouvrira très rapidement l'accès des fonds à ces structures.

Cela requiert :

- une simplification des dossiers, notamment par l'utilisation de taux forfaitaires ou coûts unitaires pour certaines dépenses (ex : dépenses indirectes des structures, frais d'hébergement et de restauration...);
- la mise en place d'un accompagnement spécifique (par exemple, par l'intermédiaire d'un crédit d'heures de conseils au montage du dossier);
- le versement d'avances sur les subventions FEDER au lancement du projet.

Le seuil de qualification des petits projets sera à déterminer (40 000 €, 60 000 €, 100 000 €?).

La Commission européenne a d'ores et déjà formulé tout un ensemble de propositions spécifiques relatives à la simplification administrative de la future politique de cohésion (proportionnalité des contrôles pour les projets de petite taille, etc.)¹⁰.

- **simplifier les procédures (délais d'instruction, guichet unique...)**

Les procédures d'instruction sont parfois longues. Il faudra veiller à ce que les services instructeurs soient suffisamment pourvus en personnel. En outre, une procédure de guichet unique " biodiversité " pour l'accueil et l'orientation des porteurs de projets liés à la biodiversité faciliterait grandement l'accessibilité des fonds.

- **permettre le financement du fonctionnement des structures**

Sous réserve des possibilités réglementaires, et en relation avec les pratiques d'autres régions, il serait opportun d'étudier la possibilité de mettre en place des conventions avec les acteurs de la biodiversité, par exemple sous forme de " conventions pluriannuelles d'objectifs ", avec une feuille de route et un bilan des actions menées.

La seule logique d'action par projet est parfois difficilement compatible avec les contraintes des petites structures. En effet, comment est-il possible de conduire efficacement des projets si la pérennité des emplois est toujours en jeu ?

- **clarifier les conditions d'éligibilité**

Une interprétation différente de l'éligibilité des dépenses est aujourd'hui réelle selon les services instructeurs et selon les régions. Il faudra veiller à bien clarifier le type de dépenses éligibles, notamment en ce qui concerne les dépenses d'animation et d'ingénierie.

► DONNER PLUS DE POIDS À LA BIODIVERSITÉ DANS LES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS FINANCÉS PAR LE FEDER

Il faudra veiller à renforcer le poids de la biodiversité dans les prochains fonds FEDER.

Pour cela, 6 axes sont identifiés :

- **mieux assurer la cohérence entre les différents objectifs du programme, pour le respect de la biodiversité**

Il ne suffit pas de s'intéresser aux seuls projets directement liés à la biodiversité mais il faut considérer l'ensemble des projets bénéficiant des aides FEDER : il s'agit ainsi de mieux accompagner les projets pour une meilleure intégration de la biodiversité, et de mieux évaluer l'ensemble des actions du FEDER, en prenant en compte l'impact sur la biodiversité de tous les projets.

Cela concerne les projets d'infrastructures de transport, les projets liés à l'énergie, les projets touristiques, les projets urbains...

- **déterminer des indicateurs précis de conditionnalité environnementale ayant valeur de critère d'éligibilité pour l'ensemble des projets**

Ces indicateurs de conditionnalité environnementale (ou éco-conditionnalité)¹¹ permettront de conditionner l'attribution des aides à leur impact sur l'environnement, avec un bilan prévisionnel chiffré (enjeux de pollution, de prévention des risques (notamment inondations) et d'impact sur la biodiversité). Il s'agit de veiller à ce que les activités humaines ne dégradent pas la biodiversité.

Cela requiert de travailler à la définition d'indicateurs pertinents, cohérents, simples, globaux, pour les espaces et les espèces, harmonisés sur le territoire régional (utilisation d'espèces indicatrices par milieu, élaboration d'indicateurs de biodiversité appliquée).

- **poursuivre l'appui aux sites de biodiversité remarquable**

Les questions de biodiversité sont souvent liées aux actions de long terme et la continuité des politiques publiques est fondamentale pour que ces actions portent leurs fruits. Il semble donc important de poursuivre l'actuel appui aux sites de biodiversité remarquable, en élargissant le périmètre des sites recensés : réseau des espaces protégés bretons (Natura 2000 en lien avec les Cadres d'Action Prioritaire à établir, réserves nationales ou régionales, parcs régionaux), opérations Grands sites, etc. En ce sens, il est important de poursuivre le soutien à la mise en œuvre du dispositif Natura 2000.

- **veiller à une meilleure prise en compte des besoins des milieux identitaires bretons (milieu marin côtier, landes, forêt...) et des trames vertes et bleues**

La Bretagne est un carrefour écologique entre le milieu marin côtier et les milieux terrestres. Cette spécificité en fait son identité écologique. Aussi, les besoins de connaissance et de gestion de ces milieux identitaires spécifiques bretons, comme le milieu marin côtier, la forêt, les landes, les prairies (...) sont pleinement à prendre en compte dans la prochaine programmation.



© Bruno Todesco

Les corridors et continuités écologiques entre ces milieux sont également à préserver, voire à restaurer, afin d'éviter une fragmentation écologique trop importante. Si le maillage écologique est détruit, c'est tout un ensemble de services pour la population qui va disparaître.

Les trames vertes et bleues permettent le maintien et le déplacement des espèces. Elles contribuent efficacement à la séquestration du carbone toujours bénéfique dans un contexte d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. Elles constituent des espaces de loisirs et récréatifs pour les populations urbaines et périurbaines et peuvent également contribuer à la gestion des risques naturels notamment les inondations.

- conforter les démarches d'éducation à l'environnement à tous les niveaux de décision : du grand public jusqu'aux décideurs

L'éducation à l'environnement gagnerait à être clairement mentionnée dans le programme opérationnel breton à travers l'utilisation des termes « actions de sensibilisation », « éducation à l'environnement », « implication des populations locales dans les projets environnementaux »...

Les publics cibles peuvent être la population locale, les touristes, les professionnels (secteur du tourisme, pêcheurs, forestiers, ingénieurs, industriels, agriculteurs, propriétaires fonciers, jardiniers, le personnel d'organisations de protection environnementale, etc.) mais aussi les décideurs.

- développer la connaissance et la formation des acteurs de la biodiversité

L'amélioration de la connaissance et la formation des acteurs de la biodiversité permettront de pérenniser un réseau de naturalistes bénévoles ou professionnels, capables de contribuer à l'approfondissement et à l'actualisation des données concernant la biodiversité en Bretagne (ex : inventaires, atlas, bases de données, suivis d'espèces indicatrices...). Il s'agira donc d'accompagner le développement associatif, par exemple par la mise en place de formations thématiques.

La mutualisation des actions relatives à la biodiversité mériterait d'être soutenue notamment via le développement de pôles de compétences sur la biodiversité.

► AMÉLIORER LA GOUVERNANCE DES FONDS FEDER, EN LIEN AVEC LES AUTRES POLITIQUES PUBLIQUES EUROPÉENNES, NATIONALES ET TERRITORIALES

- assurer une meilleure cohérence entre les différentes politiques publiques

Plusieurs outils de planification existent à l'échelle de la Bretagne ou à l'échelle infrarégionale, en lien avec l'environnement : le Schéma Régional de Cohérence Écologique, les Schémas Départementaux des Espaces Naturels Sensibles, le Schéma Régional du Patrimoine Naturel et de la Biodiversité en Bretagne, le Schéma Régional Climat Air Énergie, le CPER (Contrat de Projet État-Région), les Plans Climat Énergie Territoriaux (PCET)... Il s'agira donc de veiller à la bonne cohérence entre ces différents outils et à l'harmonie des programmations FEDER, FEADER et FEAMP avec ces programmes territoriaux.

- mettre en place une conférence régionale de suivi des financements européens, sur le thème de la biodiversité (FEDER, FEADER, FEAMP, FSE)

Dans l'esprit d'une bonne cohérence entre les politiques publiques, cette conférence régionale constituerait une plateforme d'échanges et de suivi des programmations européennes en lien avec le CPER, rassemblant l'État, la Région, les 4 Départements, les grandes villes et les acteurs de la biodiversité. Elle permettrait de donner plus de poids aux enjeux de biodiversité dans les programmes européens, associerait élus et techniciens pour progressivement mieux intégrer les questions politiques de nature et de biodiversité notamment à travers une co-construction des outils de suivi et d'évaluation avec les porteurs de projets, experts et têtes de réseaux, et constituerait un outil pour mieux orienter les révisions des programmes, en fonction des contraintes propres au domaine de la biodiversité.

- conforter et formaliser les réseaux et les échanges entre porteurs de projets

De manière générale, le Programme FEDER (en lien avec les Programmes FEADER, FEAMP, FSE, CPER) gagnerait à faciliter les réseaux entre les acteurs de la biodiversité (comme le REEB - Réseau d'Éducation à l'Environnement Bretagne)...

La Bretagne bénéficie de remarquables compétences de la part des acteurs de la biodiversité. Ces compétences collectives doivent être encore mieux valorisées et fédérées, dans le cadre d'un réseau breton de la biodiversité ou d'une plateforme mutualisée qui permettrait également des échanges d'expériences et un meilleur partage des connaissances disponibles.

Conclusion

En guise de conclusion, il semble important de rappeler la nécessité de porter et de faire partager le message d'une nécessaire amélioration de la prise en compte de la biodiversité, particulièrement lors de cette période stratégique de préparation des prochaines programmations européennes.

À travers ces recommandations, chacun doit pouvoir s'emparer du message de l'importance de la biodiversité pour l'avenir économique, social et environnemental de la Bretagne.

Aujourd'hui, le diagnostic régional breton est lancé, en vue de préparer les prochains programmes opérationnels (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP). Les principaux acteurs institutionnels sont invités à contribuer à ce diagnostic, par la transmission des documents stratégiques, puis la participation aux journées de séminaire et d'échanges techniques avec le prestataire, prévues en septembre 2012.

Les prochains programmes INTERREG vont également commencer à se préparer.

Le portage doit viser les deux niveaux : le niveau politique et le niveau technique.

Tous les réseaux doivent être mobilisés pour défendre le message de la biodiversité : réseaux européens (dans le cadre du projet SURF Nature, WWF, Députés européens, Antennes à Bruxelles...), **réseaux nationaux** (ARF, ADF, réseaux nationaux des associations...) ; **réseaux en Bretagne** (Région, Départements, Villes, associations bretonnes, élus locaux...).



© DR