

Financements des projets de conservation de la nature et de la biodiversité au travers des instruments financiers européens : éléments d'analyses et de propositions

Rappel du contexte et des enjeux

Les interventions des gestionnaires des espaces naturels en matière de conservation de la nature et de la biodiversité représentent un coût important qui est difficilement rentabilisé, monétarisé et qui donc requiert un financement d'origine public essentiel d'autant qu'en France les financements d'origine privée (sponsoring, mécénat, dons, etc.) restent relativement marginaux.

Ces financements ont été jusqu'alors principalement apportés par les collectivités territoriales (communes, départements, régions) et l'Etat. L'Union européenne a fourni une aide appréciable via divers instruments financiers ciblés ou intégrant les projets de conservation de la nature ou de la biodiversité dans les politiques de cohésion territoriale ou d'aménagement rural.

Or, en période de rigueur budgétaire et de priorité à la compétitivité, au développement économique et à l'emploi, ces interventions sont malheureusement pénalisées et les responsables sont inquiets quant au maintien des soutiens financiers qu'ils trouvaient jusqu'alors.

L'Union européenne n'échappe pas à cette évolution et doit opérer des choix politiques et financiers dans le cadre de la programmation financière (cadre stratégique financier) pour la période 2014-2020. L'Etat français et les Conseils régionaux seront également parties prenantes à cette programmation.

L'enjeu de l'année 2013 est donc de savoir sur quelles bases politiques et financières seront traitées les actions de conservation de la nature et de la biodiversité dans les programmations européennes ainsi que dans les programmations nationales et régionales qui en découlent et dans quelles mesures, à quelles conditions ces actions peuvent trouver ou maintenir une place dans la future programmation budgétaire de la période 2014-2020.

La démarche proposée conjointement par l'ATEN et Enviropea consiste à s'appuyer d'une part sur le bilan de la période 2007-2013 et d'autre part sur les perspectives concernant la période 2014-2020 pour sensibiliser et mobiliser les gestionnaires des espaces naturels sur les enjeux de la programmation en cours pour le financement futur de leurs actions de conservation de la nature et de la biodiversité.

Définitions

Sont considérés comme relevant de la conservation de la nature tous les projets mettant en œuvre les directives Oiseaux et Habitats (Zones Natura 2000)

Sont considérés comme relevant de la conservation de la biodiversité tous les projets mettant en œuvre l'une ou l'autre des priorités de la stratégie européenne pour la biodiversité de mai 2011 ; préserver et améliorer les écosystèmes et leurs services (inclues les infrastructures vertes et bleues et l'adaptation au changement climatique), assurer la durabilité de l'agriculture, de la foresterie et de la pêche, lutter contre les espèces allogènes envahissantes, gérer la crise de la biodiversité mondiale.

Bilan de la période 2007-2013

Durant cette période les instruments financiers européens disponibles pour les projets de conservation de la nature et de la biodiversité étaient principalement :

- Le **FEADER** et en particulier les axes « utilisation durable des terres agricoles et sylvicoles – amélioration de l'environnement et de l'espace rural » et « développement durable des territoires et qualité de la vie en milieu rural » ainsi que l'approche **LEADER**
- Le **FEDER** essentiellement sur la priorité « développement durable et gestion efficace des ressources naturelles » dans les objectifs Convergence (dans les DOM) et Compétitivité (dans les Régions métropolitaines)
- Le FEDER dans le cadre de l'objectif Coopération (Programme **Interreg 4** transfrontalier, transnational et interrégional)

- Le volet Nature et Biodiversité de l'instrument **Life+**
- Le Fonds social européen (FSE) (marginale)
- Le programme BEST pour les Régions ultra-périphériques (en 2011 et 2012)

1) Bilan de la mobilisation des instruments financiers européens

Sur la base des listings des projets financés par les Fonds structurels (FEDER, FSE et programme Interreg) et Life+ - les listings des projets financés par le FEADER ne sont malheureusement pas disponibles ou exploitables - on peut tirer les éléments de bilan suivant :

Pour FEDER - programmes opérationnels régionaux

- Une très grande disparité dans l'utilisation du FEDER entre les Régions françaises : disparités en nombre de projets financés, en moyen mobilisés, en type de projets financés, en nature des bénéficiaires : une synthèse de ces résultats sera présentée lors de l'atelier.
- Une réelle disponibilité du FEDER pour financer les différentes interventions possibles en matière de conservation de la nature et de la biodiversité : étude, acquisition des connaissances, observatoire, DOCOB, animation (également financé par le FEADER), trame verte et bleue, corridors biologiques, lutte contre les espèces invasives, aménagement des espaces naturels (également financé par le FEADER), approche paysagère, intégration dans l'agriculture, etc. Une analyse des types de projets financés sera présentée lors de l'atelier.

Pour le FEDER – programmes Interreg 4

- Un certain nombre de projets intéressants au niveau transfrontalier (Interreg 4a)
- A noter le projet PRESERVE de la Région Aquitaine sur l'intégration de la conservation de la biodiversité dans les politiques agricoles et le projet SURF Nature (avec la Département des Côtes d'Armor) – Fonds structurels pour la biodiversité - financés dans le cadre du programme Interreg 4c
- Les organisations de conservation de la nature et de la biodiversité ne sont pas chef de file des projets rencontrés (le conservatoire alpin fait figure d'exception)

Pour le FSE

- Une quasi absence de projets concernant la création d'emplois, la qualification, l'insertion professionnelle dans le domaine de la conservation de la nature et de la biodiversité
- Dans les régions observées aucun projet porté individuellement ou collectivement par une organisation de gestion des espaces naturels

Pour l'Instrument Life+ - Volet Nature et Biodiversité

- Sur les 6 premiers appels à proposition : 21 propositions déposées dans le volet Nature et 18 dans le volet Biodiversité soit, en tout, moins de 7 propositions par an en moyenne (6 en 2011, 5 en 2012) alors que l'Espagne et l'Italie en présente chacune plus de 50 chaque année.
- Sur les 5 premiers appels : 14 propositions retenues (9 en Nature et 5 en Biodiversité) sur 34 propositions soit un taux de succès supérieur à 50% pour la partie Nature et inférieur à 30% pour la partie Biodiversité
- Des difficultés croissantes et réelles à structurer techniquement et financièrement (cofinancements) des projets au regard des exigences européennes. Problèmes importants de gestion administrative, technique et financière et de pérennité des impacts une fois le projet Life terminé.
- Le FEDER a représenté une alternative de financement plus souple.

Documents annexes :

- Analyse des financements FEDER pour la nature et la biodiversité dans les régions françaises,
- Typologie détaillée des interventions du FEDER
- Liste des projets Life Nature soutenus depuis 2007

2) Conclusions (issues en partie de l'étude Europ'Act FPNR/ATEN/PNF) et remarques pour la suite

- Les instruments financiers européens de la période 2007-2013 ont été assez largement ouverts au financement d'actions de tous ordres touchant la conservation de la nature et de la biodiversité
- Le FEADER et le FEDER ont tous les 2 contribué à ce soutien sans que la logique d'intervention ait été toujours clairement perçue par les gestionnaires d'espaces naturels
- Plusieurs porteurs de projets se sont plaints des difficultés administratives dans la mobilisation des fonds
- Les gestionnaires d'espaces naturels (y compris les parcs nationaux et régionaux) ont été peu ou pas associés aux instances de préparation, de programmation et de gestion des financements régionaux

- Certaines priorités de la politique européenne en matière de conservation de la nature et de la biodiversité sont peu ou pas abordées : adaptation au changement climatique, services écosystémiques, biodiversité en ville, biodiversité et entreprises par exemple.
- Excepté les financements de type Life+, les aides sont le plus souvent ponctuelle, sur une base annuelle ce qui pose la question de la pérennité des projets, des structures et de leurs financements.
- Les organisations françaises de conservation de la nature et de la biodiversité sont mal préparées, sont peu impliquées dans les projets transnationaux.
- On constate un très faible niveau d'intégration des financements en eux (y compris au sein d'un même programme opérationnel). Les projets sont morcelés et leur financement est annualisé.
- On constate une bonne utilisation des budgets affectés aux DOCOB dans le FEDER et le FEADER. Cette situation est très largement due au positionnement des crédits d'Etat comme contrepartie permettant de mobiliser des crédits européens.
- Les financements « traditionnels » de type guichet fonctionnent plutôt bien mais les instruments financiers qui obligent à développer une logique de projet et fonctionnent sur un modèle de « concours » sont plus difficilement accessibles par les gestionnaires d'espaces naturels.
- L'approche « innovation » est mal perçue, mal appréciée par ces gestionnaires ce qui explique peut être leur peu de présence sur les thématiques « innovantes » comme les services éco-systémiques. Les projets concernant ces thématiques vont voir apparaître de nouveaux acteurs (entreprises de génie écologique par exemple) qui vont entrer en concurrence avec les gestionnaires d'espaces naturels.
- Le manque d'intérêts, de projets dans le FSE risque d'exclure le domaine de la conservation de la nature et de la biodiversité du champ des projets créateur d'emploi, d'activités, d'insertion ; est ce une fatalité ?

Perspectives 2014-2020

Contexte politique et financier

Positionnement stratégique des projets de conservation de la nature et de la biodiversité par rapport aux objectifs d'Europe 2020 et du 7^e Programme d'action pour l'environnement

La Stratégie Europe 2020 a fixée 11 priorités pour la future programmation des Fonds du cadre stratégique commun de la période 2014-2020

La priorité thématique 6 s'intitule : « Protéger l'environnement et promouvoir un usage durable des ressources »

Elle se décline d'une part dans le chapitre 6(d) de la proposition de Règlement du FEDER selon – entre autres – la priorité « **Protéger la biodiversité, les sols et promouvoir les services écosystémiques, y compris Natura 2000 et les infrastructures vertes** » et d'autre part dans le chapitre 4(a) de la proposition de règlement du FEADER intitulée « **Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie, en mettant l'accent sur la restauration et la préservation de la biodiversité, y compris dans les zones Natura 2000 et les zones agricoles à haute valeur naturelle et les paysages européens** ».

Les actions de conservation de la nature et de la biodiversité ne sont pas, a priori, et au stade des priorités européennes, exclues de la programmation des Fonds du cadre stratégique commun (FEDER, FSE, FEADER, FEP), même si les priorités affichées sont la recherche et l'innovation (au travers de la procédure dite de « spécialisation intelligente »), la compétitivité des PME, l'énergie et la politique de la ville durable. Ces priorités devraient bénéficier d'au moins 85% des budgets disponibles dans les programmes opérationnels.

Le volet Nature et Biodiversité du programme Life devrait être maintenu.

Les principales modifications à venir concernant la programmation 2014-2020 sont les suivantes :

- Une gestion et une plus grande coordination des Fonds (FEDER, FSE, FEADER et FEP) au niveau des Conseils régionaux
- La volonté d'une plus grande intégration (coordination) des fonds européens y compris Life+ et le programme de recherche et innovation (Horizon 2020) dans des projets plus vaste, plus importants dits « projets intégrés ».

La question est donc de savoir comment la priorité de conservation de la nature et de la biodiversité sera prise en compte dans l'accord de partenariat qui va lier l'UE et l'Etat français puis dans les programmes opérationnels, régionaux et interrégionaux.

La question est aussi de savoir si les gestionnaires d'espaces naturels, les organisations de conservation de la nature et de la biodiversité sauront/pourront s'adapter aux nouvelles conditions et exigences de la prochaine programmation.

Les autres priorités de la priorité thématique 6 d'Europe 2020 sont, pour le FEDER, le secteur des déchets, la gestion et la qualité de l'eau, la protection, promotion et le développement du patrimoine culturel, l'environnement urbain et, pour le FEADER, restaurer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie pour améliorer la gestion de l'eau, pour améliorer la gestion des sols, promouvoir une utilisation durable des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de carbone dans les secteurs agricoles et forestiers pour développer une utilisation efficace de l'eau par l'agriculture.

D'autres priorités concernent l'environnement ; la priorité 5 concerne l'adaptation au changement climatique et la prévention des risques, la 4, le soutien à la mutation vers une économie à faible teneur en carbone (énergies renouvelables, efficacité énergétique dans les entreprises, les bâtiments publics, le logement, les réseaux de distribution, les stratégies à faible teneur en carbone pour les zones urbaines).

L'accord de partenariat France-Union européenne

L'élaboration de l'accord de partenariat pour la France a fait l'objet du lancement, le 17 décembre 2012, d'une grande concertation nationale qui a débuté par une phase de recueil des observations et contributions sur un « document de concertation » préparé par les services de la DATAR, la mise en place d'une instance nationale de préparation de l'accord de partenariat (à laquelle participent le WWF et France Nature Environnement) et un « partenariat national » regroupant plus de 300 représentants de différents organismes intervenant dans le champ d'action des fonds. Durant le printemps 2013 des séminaires de travail thématiques seront organisés puis un grand séminaire de restitution mi-juillet.

A partir du mois de février, un site spécifiquement ouvert pour faciliter la participation du public à cette démarche sera ouvert à l'adresse www.partenariat20142020.fr

Tous les documents de la consultation en cours sont disponibles sur le site

www.europe-en-france.gouv.fr/L-Europe-s-engage/pour-la-cohesion-economique-et-sociale/L-avenir

Pour l'heure, le document de concertation affiche les premiers éléments du positionnement national :

- pas de choix parmi les 11 objectifs thématiques fixés par la Stratégie Europe 2020, qui sont donc tous retenus même si une concentration est souhaitée sur la promotion de l'emploi, la transition vers une économie à faible teneur de carbone, le soutien à la recherche et l'innovation
- soutien à l'approche territoriale (zones urbaines, rurales, côtières, îles, zones de montagnes, frontalières, etc.) au travers des approches « développement local mené par les acteurs locaux » (incluant la démarche LEADER), « investissement territorial intégré » et coopération territoriale européenne (Interreg) mais sans que des lignes directrices ou des positions bien claires soient proposées !

Compte tenu de l'intérêt et du soutien qu'avaient apporté LEADER et Interreg aux projets dans le domaine de la conservation et de la valorisation de la nature et de la biodiversité, il sera très important, pour les acteurs locaux, de suivre les conditions de la programmation de l'approche territoriale au niveau national. Elles conditionneront pour une grande part les possibilités futures de soutien au niveau régional et local sur ces thèmes.

Concernant les thématiques environnementales, on les retrouve explicitées dans les objectifs thématiques suivants :

- Objectif 4 : soutenir la transition vers une économie à faible teneur en carbone dans tous les secteurs. Cela inclut principalement l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables mais aussi les stratégies de développement urbain à faibles émissions de carbone. Cela devrait permettre le financement des schémas régionaux climat-air-énergie (SRCAE) Plans climat-énergie territoriaux (études, animations, actions).
- Objectif 5 : promouvoir l'adaptation au changement climatique et la prévention et la gestion des risques (naturels et industriels). L'élaboration et la mise en œuvre des stratégies territoriales d'adaptation au changement climatique devraient être soutenues dans ce cadre.
- Objectif 6 : protéger l'environnement et promouvoir l'utilisation durable et rationnelle des ressources. Cet objectif « un peu fourre tout » regroupe les déchets, l'eau, le patrimoine culturel, les écosystèmes, Natura 2000, les infrastructures vertes, la biodiversité, les paysages, l'environnement urbain, les friches industrielles, la pollution atmosphérique, les sols.

Ce dernier objectif a donc été maintenu mais ne fait pas partie des « priorités de concentration des fonds » d'où les questions posées dans le document de concertation et en particulier la question 1 : « considérez vous comme pertinent d'ouvrir aussi largement la liste des actions pouvant être soutenues par les fonds européens ? Sinon sur quelles actions faudrait il se focaliser, sur quels types de territoires et pourquoi ? » et la question 2 « dans l'hypothèse où l'intervention des fonds devrait être ciblée sur une partie de l'objectif, partagez vous l'objectif de mobiliser les fonds européens pour concourir en priorité aux objectifs fixés par les directives européennes ? ».

Derrière cette dernière question semble se cacher la volonté de ne pas financer des projets qui n'auraient pas clairement comme fondement la mise en œuvre d'une directive européenne ; cela risquerait d'exclure bon nombre de projets concernant la biodiversité, les paysages, le patrimoine culturel ou non directement axés sur la protection des zones Natura 2000 par exemple. Il est évident qu'avec de 85 à 90% des fonds « gagés » sur les objectifs prioritaires il y aura des choix drastiques à effectuer et/ou serrer les budgets disponibles dans les autres objectifs ; ce sera aussi le cas par exemple pour la lutte contre les risques naturels.

Retrouver la totalité du document de concertation et les passages clés dans la rubrique « documents de référence » du site de la journée d'échange technique : <http://jet.espaces-naturels.fr/journée-déchange-technique-programmation-des-fonds-européens—analyse-et-recommandations>

Quels leviers, quelles actions pour influencer pour une prise en compte des projets de conservation de la nature et de la biodiversité dans la future programmation budgétaire
--

- Comment faire en sorte que les organisations de conservation de la nature et de la biodiversité soient plus présentes, plus actives dans les instances de préparation, de programmation ; actuellement leurs attentes, leurs projets sont, au mieux, portés par les instances politiques (Conseils régionaux par exemple). Cela supposerait une certaine coordination au niveau régional ; des parcs régionaux par exemple.
- Comment faire en sorte que ces organisations puissent s'appuyer sur la volonté de développer des projets intégrés pour coordonner leurs initiatives dans des projets plus vastes (actions de conservation de l'ensemble des sites Natura 2000 d'une même région par exemple).
- Comment développer et structurer (argumenter) une stratégie, des projets, d'innovation dans les domaines de la conservation de la nature et de la biodiversité ; comment aborder en termes de projets la priorité de maintien des services écosystémiques, l'adaptation au changement climatique, etc. Quels préalables, quels partenariats avec de nouveaux acteurs cela implique t'il ?
- La conservation de la nature et de la biodiversité doit elle être totalement absente de la démarche de spécialisation intelligente voulue pour chaque Région ? Ne peut elle pas s'insérer, s'intégrer dans cette démarche ?
- De la même manière qu'elle s'est bien intégrée dans les démarches LEADER, la thématique Nature et biodiversité pourra elle d'intégrer de la même manière dans l'approche « investissements territoriaux intégrés » proposée dans le Règlement du FEDER (si cette approche est retenu au final) ?
- Comment développer et structurer une démarche d'ouverture et d'échanges, de structuration de projets communs entre les gestionnaires d'espaces naturels au niveau régional, national et aussi transnational.
- Comment mobiliser de nouvelles ressources ? (ça marche ailleurs – par exemple Natagora en Belgique : pourquoi pas en France ?)
- Quelles ressources sont mobilisables aux niveaux territorial et national pour compléter les financements ?

A Paris, le 3 janvier 2013 .