

ANNEXES

Groupe de suivi "Environnement"

Rapport de suivi 2022

Septembre 2023

01

**Composition de l'équipe du
Conseil de développement**

02

**Motion sur l'urgence
climatique et la biodiversité**

03

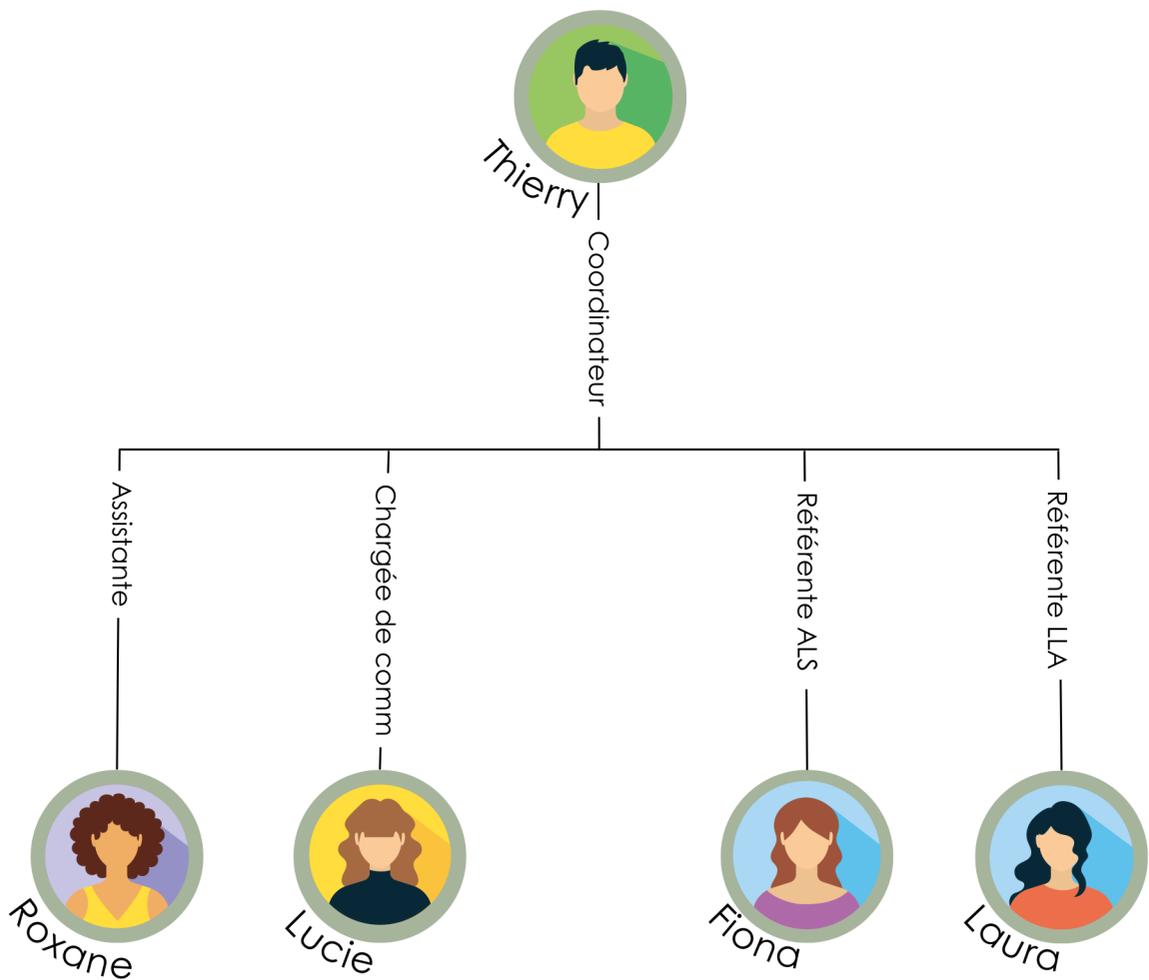
**Observations sur l'évaluation
citoyenne des Assises de la
Transition écologique d'ALM**

04

**Plan Biodiversité, Milieux et
Paysages d'Angers Loire Métropole**

Annexe 1

Organigramme de l'équipe permanente du Conseil de développement



Thierry BOCLÉ a remplacé Sandrine CASTEL-BIDERRE le 1er juin 2022

Annexe 2

Motion sur l'urgence climatique et la biodiversité

Document voté à l'unanimité en Assemblée plénière le 29 juin 2022

Considérant la déclaration du secrétaire général de l'Organisation des nations unies (ONU) du 12 décembre 2020 alertant tous les pays de l'insuffisance des accords de Paris, exhortant tous les pays du monde à déclarer l'urgence climatique jusqu'à ce que la neutralité carbone soit atteinte et appelant « chaque pays, chaque institution financière et chaque entreprise », ainsi que les principaux secteurs émetteurs – tels que le transport maritime, l'aviation et l'industrie – à adopter des plans pour atteindre un niveau d'émission net zéro d'ici 2050 en fixant des objectifs clairs à court terme.

Considérant les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) prouvant qu'au-delà de 1,5 C de réchauffement global, les conséquences seront désastreuses tant au niveau de l'aggravation des catastrophes naturelles, que du déclin de la biodiversité, l'appauvrissement des sols ou la montée des eaux.

Considérant les rapports de la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) sur la dégradation rapide de la diversité des espèces et des écosystèmes, de la qualité de l'eau et des sols sous l'effet des activités humaines et du réchauffement climatique.

Considérant les objectifs annoncés dans le Plan climat air énergie territorial (PCAET) Loire Angers approuvé le 14 décembre 2020 d'une baisse des émissions de GES de -21 % en 2026, -40 % en 2030 et -60 % d'ici 2050.

Considérant la délibération du Conseil communautaire d'Angers Loire Métropole du 17 janvier 2022 reconnaissant l'urgence climatique.

Considérant les travaux du Conseil de développement Loire Angers dans le domaine de l'environnement, de la transition énergétique, de la mobilité, de l'urbanisme, de l'habitat et plus généralement de la vie du territoire du Pôle Métropolitain Loire-Angers.

Considérant que la lutte contre le dérèglement climatique implique la mobilisation de tous, citoyens et les acteurs du territoire,

Le Conseil de développement Loire Angers

Reconnaît l'urgence climatique.

S'engage à :

- Intégrer l'urgence climatique et environnementale dans tous ses travaux ;*
- Tenir compte de l'impact sur le climat et la biodiversité dans tous les avis et propositions qu'il pourra formuler ;*
- Soutenir le dialogue entre tous les acteurs du territoire pour une transition écologique démocratique.*

Invite toutes les collectivités territoriales, les citoyens, les entreprises et les associations à adopter ce même engagement indispensable en faveur du climat et de la biodiversité.

Appelle l'État français et l'Union européenne à respecter leurs engagements internationaux en matière de climat et biodiversité.

Annexe 3

Observations sur l'évaluation citoyenne des Assises de la Transition Écologique d'ALM

Deux membres du Conseil de développement ont suivi en tant qu'"observateurs actifs" l'évaluation des actions engagées dans le cadre des Assises de la Transition Écologique. Cela a été une occasion pour le Conseil de Développement d'observer et évaluer des pratiques de concertation, qui sont au cœur des priorités du Conseil. Il faut rappeler qu'il ne s'agissait pas dans ce cadre de participer à l'évaluation des actions elles-mêmes.

1-Analyse de l'organisation du processus

- Des séances rythmées et efficaces

Le moment choisi pour cette première phase d'évaluation est apparu très précoce par rapport au lancement des opérations, mais permet finalement de faire un point Zéro. Les trois séances étaient courtes mais bien organisées et efficaces, et au bilan, cela a semblé suffisant. Il aurait peut-être fallu scinder la troisième séance en deux pour laisser aux citoyens le temps de prendre du recul par rapport aux informations fournies par les services. Il a aussi été proposé une séance de debriefing a posteriori pour les citoyens.

- **Une forte implication des citoyens mais un échantillon de taille trop limitée**

Les citoyens tirés au sort étaient très satisfaits de pouvoir participer au processus et très motivés. Ils étaient en moyenne jeunes. Si cet échantillon est représentatif, cela indique que la population ayant demandé à participer au tirage au sort l'était aussi en moyenne, ce qui indique la motivation de cette fraction de la population sur les sujets traités par les Assises. L'échantillon était de petite taille et au fur et à mesure des séances s'est amenuisé (10 personnes à la dernière réunion).

Il semble nécessaire de prendre un échantillon plus conséquent aux prochaines étapes. Par ailleurs, lors des étapes suivantes, ce seront de nouveaux citoyens qui seront tirés au sort, l'idée étant de ne pas créer de spécialistes de cette évaluation. Mais, en même temps, on repart à zéro à chaque étape. Peut-être pourrait-on proposer aux 10 citoyens restants de cette première phase de se joindre au nouvel échantillon, qui de toute façon devrait être plus conséquent.

- **Un important travail de préparation et d'accompagnement**

Weact assurait une facilitation de la communication entre participants, c'est-à-dire les citoyens entre eux et avec les services. Au-delà de cette facilitation des échanges, la contribution de Weact portait aussi sur l'ensemble du déroulement, en interaction forte avec la DTE. L'ensemble des séances était très préparé, ce qui a déterminé le rythme et l'efficacité de l'opération.

Les différents services ont bien joué le jeu à toutes les étapes : recensement et rédaction des actions ; présence pour les interactions avec les binômes lors de deux séances, présence lors de la restitution finale. Les citoyens ont pour beaucoup découvert leur existence, ainsi que celle des documents, produits de leur travail. Cette implication illustre l'importance de l'animation transversale aux services de la DTE.

- **L'implication des élus**

Un nombre assez important d'élus, dont plusieurs vice-présidents, étaient présents lors de la restitution finale avec les citoyens évaluateurs. Cela paraît témoigner d'un soutien actif au processus engagé par les Assises.

2-Enseignements

- **Le moment de cette première étape** pose question, puisqu'il est difficile d'évaluer une démarche qui commence. Certaines réponses correspondent à des intentions et non à des actions. Or, il est difficile aux services d'assurer la future réalisation d'actions qui sont tributaires d'un processus institutionnel qui leur échappe en grande partie. Il sera nécessaire, par la suite, de réexaminer les thèmes concernés pour les reformuler en propositions concrètes de réalisations.
- **La capacité des citoyens à jauger l'action publique** est un sujet souvent contesté, ses détracteurs jugeant que les connaissances de la population sont insuffisantes pour qu'ils puissent y jouer un rôle en-dehors de la défense d'intérêts particuliers ou encore que cela soit l'occasion de prises de positions dogmatiques.

A notre sens, l'expérience a démontré le contraire : nous avons été frappés par la capacité des citoyens à comprendre et à s'approprier des sujets complexes, et à s'exprimer lors de la restitution finale. Une information complète, un échange direct sont apparus comme les conditions de cette réussite. Il a manqué toutefois un temps de recul suffisant avant les échanges avec les élus pour relativiser les informations et le discours fournis par la maîtrise d'ouvrage.

Par ailleurs, les citoyens ont souligné la méconnaissance de l'existence des différents services, de leurs travaux, des documents de planification et de différents projets. Cela justifierait une meilleure communication sur le travail des services, qui soit accessible en permanence au grand public. La maison de la transition écologique, projet évoqué aux Assises de la TE, contribuerait à regrouper et faire connaître tout ce qui est préparé et mis en œuvre.

- **La nécessité de donner plus de sens.** Les principales critiques faites par les citoyens à la démarche portent d'une part sur le caractère disparate des actions, au point de paraître confuses en l'absence de retour sur la stratégie globale et d'autre part sur l'absence de repères sur l'apport écologique de ces actions. Par exemple pour le choix des lignes express de TC périphériques (SD1A) et celui des vélo routes (SD2A), ou encore les moyens à inscrire pour arrêter l'expansion urbaine (SL1A et SN-1-A).

Les citoyens ont été interpellés par le manque de critères d'évaluation. Les services évaluent en termes de mise en œuvre de l'action, d'état d'avancement, et non sur l'apport à la transition écologique au travers d'indicateurs tels que modifications des parts modales de transport, diminution quantifiée des émissions de GES, contribution au bilan carbone. L'exercice est plus difficile mais nécessaire.

- **L'interaction avec les services est très utile et nécessaire.** Mais de ce fait, ils exercent une forte influence. L'évaluation a besoin d'un regard qui en soit aussi dégagé. Ceci demanderait que les citoyens évaluateurs puissent aussi avoir accès à des regards extérieurs sur les actions qu'ils évaluent : associations compétentes, universitaires, experts... Un temps de recul des citoyens plus important serait nécessaire, temps qui était très limité avant la restitution. Les citoyens ont aussi demandé si les groupes ayant contribué à élaborer les actions proposées (conseils de quartier, lycées, associations ...) seraient sollicités pour l'évaluation des réalisations.

Conclusion

Les observateurs ont été très intéressés par cette expérience de participation citoyenne. L'association du Conseil de développement a permis ce témoignage et peut contribuer à des indications pour adapter des évaluations futures. Nous pensons utile de renouveler cette participation lors des étapes suivantes de cette évaluation.

Angers, le 30 janvier 2023

*Carolyne DURR et Christophe LESORT
Conseil de développement Loire Angers*

Annexe 4

Phase I

Note adressée par le Conseil de développement Loire Angers à Angers Loire Métropole
Validée par le Bureau du Conseil de développement du 28 septembre 2022

Le Conseil de développement Loire Angers a été sollicité par Angers Loire Métropole pour donner un avis sur le Plan Biodiversité, Milieux et Paysages. Le Conseil de développement tient à souligner que son association aux différentes étapes de construction du Plan Biodiversité correspond entièrement à sa volonté d'accompagner les collectivités du Pôle métropolitain Loire Angers dans l'élaboration, l'application et l'évaluation des actions dans le domaine de l'écologie. Le groupe de suivi « Environnement », constitué en 2022 dans ce but, a pris connaissance de la démarche d'Angers Loire Métropole par la présentation faite par les services d'Angers Loire Métropole (le 3 mai 2022) et la lecture des documents issus de la phase 1 (juillet 2022).

Le Conseil de développement apprécie la démarche consistant en l'établissement d'un diagnostic par la contribution en ateliers d'acteurs divers du territoire et la consultation des communes. Il souligne la qualité du travail effectué, de la synthèse et des enseignements tirés des contributions des acteurs consultés.

Le Conseil ne saurait se positionner en expert sur la question. Il adopte dans cette note une posture conforme à ses attributions : attirer l'attention d'Angers Loire Métropole sur ce qu'il considère comme étant des points de vigilance et formuler une série de conseils, qu'il souhaite constructifs, dans la perspective de l'élaboration de la stratégie et du plan d'actions.

- L'effondrement de la biodiversité est un enjeu majeur, qui exige une action immédiate, constante et concertée à tous les niveaux, y compris local. Le Plan Biodiversité milieux et paysages, conçu comme un « cadre stratégique et opérationnel » pour une « démarche collective territoriale et transversale » [1] est une nécessité dont le Conseil de développement soutient fermement la portée et l'esprit.*
- La réalisation d'un diagnostic basé sur l'étude de la documentation, un questionnaire adressé aux communes et associations, des entretiens avec des acteurs clé et des ateliers participatifs ont permis d'entreprendre un bilan croisé des enjeux, acquis, freins et leviers. Tout en soulignant les qualités du diagnostic, le Conseil de développement remarque toutefois l'absence d'une évaluation de l'efficacité de l'Agenda 21 de la Biodiversité [2]. La fragmentation des corridors écologiques par les infrastructures, déjà identifiée comme un danger majeur en 2013, s'est poursuivie depuis cette date. La nécessité d'établir des inventaires était vue comme une urgence, cependant ces inventaires se trouvent encore en cours de réalisation en 2022.*

[1] Angers Loire Métropole, Plan biodiversité, milieux et paysages. Synthèse des ateliers « État des lieux », 2022, p. 2

[2] Le Conseil de développement de la région d'Angers préconisait dans sa Contribution à l'Agenda 21 de la Biodiversité d'Angers Loire-Métropole de juin 2013 l'établissement d'indices adaptés au territoire et une évaluation permanente des actions publiques

Par ailleurs, l'application du principe ERC (éviter, réduire, compenser), existant dans le droit français depuis 1976 et précisé dans le Code de l'environnement de 2016, ne fait pas l'objet d'une évaluation, ni dans les grands projets portés par Angers Loire Métropole, ni dans ceux portés par d'autres acteurs. L'objectif de l'absence de perte nette, voire de gain de Biodiversité, a-t-il été atteint ?

Un tel bilan de l'Agenda 21 et des projets n'était probablement pas envisagé dans cette première phase. Il nous semble toutefois indispensable, car une évaluation sérieuse des préconisations, des actions et des moyens humains et financiers alloués depuis dix ans par les collectivités et les acteurs concernés, ainsi que de leur efficacité, permettrait de :

- o Évaluer l'écart entre les ambitions formulées en 2013 et leur réalisation effective.
- o Identifier plus précisément les freins à l'action : sont-ils attribuables à un manque de moyens ? à des choix de stratégie territoriale (favorisant l'attractivité du territoire, l'extension urbaine, etc.) ? à des failles juridiques ? au manque d'adhésion des habitants ? à des conflits d'intérêts et tensions entre les acteurs ?
- o Mesurer l'application et l'efficacité des principaux outils d'action et de leurs fonctionnalités (ex : trames vertes et bleues) au regard de leur réelle intégration dans les documents de planification territoriale, notamment les PLU et PLUi.
- o Formuler, à partir de cette expérience, des enseignements utiles pour concevoir une gouvernance transversale opérationnelle à l'avenir.

- Le diagnostic fait une large place au végétal : arbre en ville, espaces « verts », jardins, vergers, conservatoires, micro-forêts, bocage, espaces agricoles, agroforesterie, forêts urbaines. La biodiversité animale, fongique et bactérienne, pourtant essentielle dans la préservation des milieux et des organismes, est relativement peu considérée. De la même manière, la structuration des ateliers selon la typologie des espaces accorde une moindre attention aux interstices, zones de cohabitation ou voisinage (par exemple entre espaces d'habitation et agriculture), ainsi qu'à la biodiversité ordinaire. Les nouveaux champs d'investigation et d'expérimentation (notamment la trame brune et la trame noire) montrent l'impératif d'appréhender l'effondrement de la biodiversité dans une perspective écosystémique affirmée. L'orientation paysagère du plan ne doit pas occulter l'interdépendance des formes d'organisation du vivant et des milieux dans la conception de la stratégie, des actions et des indicateurs.
- Le bilan identifie les enjeux de la biodiversité, mais s'attarde peu sur les causes de son effondrement. La pollution lumineuse, la notion de « disservices » écologiques et la surchauffe urbaine sont des avancées dans ce sens. Il serait pertinent d'aller plus loin, mobiliser davantage une analyse approfondie de l'impact local des activités humaines : qualité de l'eau, qualité de l'air, pratiques agricoles, mobilité, constructions, etc. L'intégration réelle du Plan Biodiversité, milieux et paysages dans la stratégie globale d'Angers Loire Métropole dépend de la capacité à identifier le faisceau de facteurs qui concourent à la dégradation de la biodiversité sur le territoire. Cela doit conduire à repenser la hiérarchie des priorités dans l'orientation agricole, l'urbanisme, les activités économiques, l'aménagement, etc. en connaissance de cause sur les conséquences des décisions publiques sur la biodiversité.

- Le diagnostic accorde une grande importance aux outils de sensibilisation et d'information. Le Conseil de développement, résolument attaché à la mobilisation des citoyens et des acteurs du territoire, reconnaît le caractère essentiel de cette dimension transversale. Connaissance, pédagogie, information, partage d'expérience et marketing territorial sont traités conjointement dans cet item. Pour pallier le risque de confusion qu'entraîne un tel regroupement, le Conseil de développement conseille de les distinguer clairement dans les phases d'élaboration de la stratégie et du plan d'actions.

Dans cette perspective, il formule les recommandations suivantes :

Information - traiter les données sur l'état de la biodiversité comme un bien commun.

L'accès à une information solide et exhaustive est la condition d'une action responsable.

o Envisager la possibilité de rassembler les études déjà réalisées, non seulement par les organismes scientifiques spécialisées mais également par les entreprises lors de l'étude d'impact environnemental, par les travaux d'étudiants ou bien par les réseaux de collecte des données sur la biodiversité (exemple : le réseau ARBRE de la Chambre d'agriculture) dans une plateforme soutenue par les collectivités. Cela implique nécessairement une négociation et des compensations financières pour certains collecteurs, notamment les associations naturalistes et les bureaux d'études.

o Un outil numérique intégré au projet Territoire intelligent (ou analogue à celui-ci) serait-il susceptible d'inclure les données sur la biodiversité afin de pouvoir anticiper l'impact sur tous les projets ? Le coefficient de biotope est un argument en faveur de cette figuration intégrée des données spatialisées.

o Le Plan de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine (PSMV État -Département du Maine-et-Loire) comporte une dimension paysagère. La biodiversité, l'état des sols, de l'eau, etc. seront-ils inclus dans ce Plan ?

Connaissance

o Renforcer les liens et les projets communs entre les collectivités et les institutions de recherche, au-delà des centres techniques [3], à la recherche dite fondamentale et aux sciences humaines et sociales.

o Poursuivre la recherche d'indicateurs pertinents pour le territoire par un programme collaboratif impliquant les équipes de recherche locales et des experts extérieurs.

o Encourager les programmes de sciences participatives (associant citoyens et structures de recherches) dans la collecte de données sur la biodiversité.

[3] « Les centres de ressources et la R&D. Institutions de recherche (Plante & Cité, Végépolys), et de formation, filière économique horticole, Angers Loire Métropole », Angers Loire Métropole, Plan biodiversité, milieux et paysages. Enseignements de l'état des lieux, 2022, p.13.

[4] Angers Loire Métropole, Plan biodiversité, milieux et paysages. Enseignements de l'état des lieux, 2022, p.14.

Formation des acteurs et partage d'expérience

o L'attente de formation et de partage d'expérience dans les réseaux d'acteurs est bien soulignée dans le diagnostic, avec référence aux techniciens d'Angers Loire Métropole et des communes [4]. L'intégration des élus dans ces réseaux informatifs et formateurs nous semble indispensable.

o Intégrer les acteurs et des décideurs de l'économie et de l'aménagement. Peu présents dans le diagnostic, ces acteurs (ex. organismes HLM, Alter, aménageurs, chambres consulaires) ont un rôle important à jouer dans le déploiement des actions.

Pédagogie

o Si la sensibilisation des habitants est un processus permanent, il faut veiller à s'adresser également à un public éco-sensible (parfois en prise avec l'éco-anxiété), demandeur d'une information accessible mais pas simpliste sur les enjeux, la situation locale, les stratégies, les actions, leurs résultats.

o S'efforcer, dans les démarches pédagogiques, à dépasser une vision utilitaire et réductrice de la biodiversité. La biodiversité des sols, la biodiversité ordinaire, la diversité bio-culturelle sont moins connues par le grand public et cependant essentielles.

o Cibler des acteurs-relais même lorsque leur champ d'action n'est pas a priori l'écologie : associations sportives, à but social, etc.

o Soutenir des « démonstrateurs » - collectifs d'acteurs impliqués dans des actions exemplaires.

Marketing territorial autour du végétal

o La stratégie de marketing territorial ayant pour but de « faire naître une identité collective » autour du végétal, devrait faire preuve de prudence et de pédagogie. Nous remarquons que la concentration sur la dimension végétale peut avoir un effet occultant sur les autres composantes de la biodiversité et que des confusions peuvent naître (par exemple entre biodiversité et espaces verts, entre biodiversité et jardinage). L'expression « Angers, Supernature » peut être entendue comme porteuse de messages ambigus (la ville serait un lieu de « nature » ; l'action anthropique serait productrice d'une « nature supérieure »).

o En revanche, mettre en avant des actions concrètes en faveur de la biodiversité, faire connaître l'attention et le soin dont elle fait l'objet ici, nous semble être une démarche susceptible d'accroître l'adhésion des habitants et contribuer à l'image positive de l'agglomération angevine.

- Parmi les mesures phares, à prévoir en priorité dans le plan d'actions, le Conseil insiste sur une action forte concernant la trame verte et bleue : la préserver dans son entité actuelle (même si celle-ci doit être améliorée), évaluer sa fonctionnalité, identifier les points de fragilité et la restaurer partout où cela est nécessaire. Une telle action constituera une référence d'exemplarité, de nature à motiver les autres acteurs de terrain (communes, gestionnaires territoriaux, aménageurs). Pour sa mise en œuvre, il est nécessaire de dédier des moyens humains et financiers, et en attribuer la responsabilité à une ou un élu.e. La trame verte et bleue d'Angers Loire Métropole définie au niveau parcellaire dans le PLUi d'Angers Loire Métropole, étant la traduction de la trame verte et bleue du SCoT, elle doit être complétée notamment au niveau communal par une déclinaison locale, mettant en liaison les divers réservoirs de biodiversité, incluant des espaces boisés classés, les zones humides en cours d'identification dans l'inventaire, ainsi que les liaisons écologiques nécessaires à améliorer leurs fonctionnalités.

- Le Plan Biodiversité, milieux et paysages étant porté par Angers Loire Métropole, le diagnostic et les enseignements concernent cette échelle territoriale. Dans la perspective de la stratégie et du plan d'action, le Conseil de développement s'interroge sur le pilotage et les outils qui seront mis à l'œuvre dans son déploiement. Les fiches pratiques et les carnets d'inspiration [5] ont un caractère incitatif. Seront-ils suffisamment puissants pour consolider l'implication de toutes les communes d'Angers Loire Métropole, condition nécessaire pour assurer la fonctionnalité des milieux et les continuités écologiques ? Il nous semble nécessaire également d'envisager dès la phase 2 l'échelle du Pôle métropolitain Loire Angers. En effet, la stratégie préfigurée doit veiller à l'articulation du Plan Biodiversité avec le PCAET le SCoT, dont le périmètre est le PMLA.
- Le Conseil de développement recommande d'aborder le suivi du Plan Biodiversité, Milieux et Paysages dès la phase 2. La biodiversité étant un processus dynamique difficile à mesurer, il est important de réfléchir aux modalités d'évaluation des actions dès leur conception, afin de pouvoir ajuster la stratégie et les moyens selon les objectifs fixés.

L'expérience de cette consultation sur la phase 1 du Plan Biodiversité, Milieux et Paysages a été riche d'enseignements pour les membres du groupe de suivi « Environnement ». Ainsi, le Conseil de développement confirme son intérêt à participer aux phases suivantes de l'élaboration du Plan. Le Conseil finalise actuellement une contribution sur le thème « Quels nouveaux modes d'habiter pour répondre à l'objectif Zéro Artificialisation Nette des sols ? », suite à la saisine du PMLA en 2021. Des propositions concernant l'articulation du Plan Biodiversité avec les impératifs ZAN seront formulées dans cette contribution.

[5] Angers Loire Métropole, Plan biodiversité, milieux et paysages. Ateliers collaboratifs (Phase 1), 2022.

Annexe 4

B. Réponse à la note de la phase 1

Courrier du 28 octobre 2022 de Caroline HOUSSIN-SALVETAT (Vice-Présidente d'Angers Loire Métropole chargée des Parcs et jardins et de la Biodiversité) et Corinne BOUCHOUX (Vice-Présidente d'Angers Loire Métropole en charge de la Transition écologique et Mobilités) au Conseil de développement

Madame la Vice-Présidente,

Nous avons bien reçu votre note, validée par le Bureau du Conseil de développement le 28 septembre 2022, concernant l'élaboration de notre Plan biodiversité, milieux et paysages. Cette note fait suite aux différents échanges pour un suivi par le Conseil de développement dans l'élaboration de certains projets de transition écologique menés par Angers Loire Métropole. Nous nous réjouissons ainsi du travail d'analyse de qualité que le groupe de suivi « Environnement » a réalisé pour consolider l'élaboration de la stratégie et son plan d'actions.

Comme vous le savez, ce plan est en cours de finalisation. Dans la continuité des ateliers réalisés en mars 2022 pour élaborer l'état des lieux, une deuxième série d'ateliers de concertation a été organisée courant septembre. 90 personnes ont pu y participer pour échanger collectivement sur la structuration de la stratégie et des nouvelles actions à mettre en œuvre.

La consolidation de ces travaux est en cours afin de les présenter début novembre aux acteurs locaux membres du Comité de suivi, puis aux membres du Comité de pilotage fin novembre. Nous analyserons ainsi avec attention les recommandations formulées par le Conseil de développement en matière d'information, de connaissance, de formation et de sensibilisation ou encore de mise en réseau et de pilotage, pour améliorer notre futur Plan biodiversité, milieux et paysages.

Sachez d'ores et déjà qu'une grande partie de ces recommandations est déjà intégrée dans nos travaux, notamment en matière de partage et de centralisation des données sur la biodiversité et les paysages ; d'animation et d'accompagnement des communes du territoire ; (avec la mise en place de travaux de préparation d'un projet d'Atlas de la biodiversité intercommunal pour renforcer la connaissance et la sensibilisation); ou encore l'intégration de réflexions sur l'organisation d'un programme de formation à destination des services, aménageurs, gestionnaires mais aussi élus du territoire. Par ailleurs, nous tenons à vous affirmer que le Plan biodiversité milieux et paysages aura pour principale finalité le renforcement des corridors écologiques du territoire et de leurs continuités, que ce soit à travers la consolidation de la trame verte et bleue, mais aussi le lancement de travaux sur la trame noire (pollution lumineuse) et la trame brune (sols).

Afin de vous permettre de prendre connaissance du plan d'actions finalisé, nous vous recontacterons fin 2022 pour vous présenter le projet de plan, en amont de son adoption prévue courant 2023.

En attendant la finalisation de ce projet ambitieux, qui guidera l'action de nos services et constituera une boîte à outils dont les communes et acteurs du territoire pourront s'inspirer en fonction de leurs propres compétences, nous tenons à porter à votre connaissance certaines précisions concernant les interrogations formulées :

- L'évaluation de l'Agenda 21 biodiversité (2014-2020) a bien été réalisée et intégrée aux éléments analysés pour établir l'état des lieux du Plan biodiversité, milieux et paysages. Un grand nombre des conclusions et recommandations formulées dans cette évaluation ont même guidé la méthodologie d'élaboration du projet de plan.

- Les ateliers d'état des lieux organisés en mars 2022 étaient en effet très segmentés en termes de thématiques abordées afin de favoriser l'efficacité dans la collecte des données. Les ateliers d'élaboration de la stratégie et des actions organisés en septembre dernier ont permis une approche plus transversale et systémique, nécessaire dans la mise en place d'une stratégie adaptée.*

- La Communauté urbaine portera une attention particulière à une prise en compte équilibrée des enjeux de biodiversité et des milieux naturels, mais aussi des enjeux paysagers dans les nouvelles actions et ses projets. Elle assurera également la mise en place effective du plan d'actions et du pilotage nécessaire à sa mise en œuvre en incluant les communes.

- Enfin, des échanges sont en cours avec le Pôle métropolitain Loire Angers afin d'assurer l'articulation impérative entre le SCOT qui sera révisé d'ici 2023, le Plan Climat Air Energie Territorial qui sera révisé en 2026, et le Plan biodiversité, milieux et paysages qui sera adopté courant 2023.

Annexe 4

C. Note du CDLA sur le Plan Biodiversité, Milieux et Paysages d'ALM

Phase II

Note adressée par le Conseil de développement Loire Angers à Angers Loire Métropole le 2 mai 2023

Suite aux échanges entre Angers Loire Métropole et le Conseil de développement sur la phase I de l'élaboration du Plan Biodiversité, Milieux et Paysages d'ALM en 2022, la phase II, « Plan d'action et stratégie », a été présentée au groupe de suivi « Environnement » du Conseil par Madame Paméla BAILLY, Chargée de mission environnement au Pôle Transition écologique Ville d'Angers et ALM, le 6 mars 2023. Les échanges qui ont eu lieu lors de cette présentation, ainsi que le travail mené par le groupe de suivi sur les fiches-action nous permettent de vous présenter notre avis. Nous soulignons une nouvelle fois que le Conseil ne saurait se positionner en expert technique sur ces questions.

Nous tenons à souligner l'ampleur du travail accompli pour l'élaboration du Plan Biodiversité, Milieux et Paysages, ainsi que la qualité des présentations dont nous avons pu bénéficier. Au regard des remarques adressées à Angers Loire Métropole dans notre note de septembre 2022 sur la phase I, nous avons constaté des évolutions sur plusieurs aspects, notamment la sensibilisation des publics, la mobilisation des connaissances, la formation des acteurs et celle des décideurs. En revanche, la prise en compte de la faune nous semble encore trop peu abordée (en dehors de l'action 45 et des mentions éparées dans les autres fiches). Nous aurions aimé retrouver l'affichage d'objectifs plus précis. Par exemple, quels sont les objectifs à atteindre sur la trame verte et bleue en termes de continuités, augmentation des surfaces, qualité biologique de l'eau ? Comment s'échelonne dans les années à venir la progression vers le Zéro Artificialisation Nette ? Quels changements positifs sont-ils attendus dans la mesure de la qualité des sols ?

Le Plan, du moins dans l'état où il nous a été communiqué, ne spécifie pas les moyens financiers et humains mobilisés actuellement, et ceux qui seront mobilisés dans l'avenir proche pour sa réalisation. Cette question du financement nous semble cruciale et nous suggérons de l'inclure dans la communication auprès des habitants prévue pour septembre 2023. La documentation à laquelle nous avons eu accès concerne uniquement les nouvelles actions, tandis que celles entreprises dans d'autres dispositifs nous sont parfois connues (Assises de la Transition Écologique, etc.) mais pas systématiquement (notamment les actions de l'Axe 3). Découle de cela une vue partielle à la fois sur la cohérence d'ensemble du Plan et sur son intégration dans les autres stratégies territoriales.

Le périmètre du Plan Biodiversité Milieux et Paysages étant celui d'Angers Loire Métropole, nous maintenons notre interrogation sur son articulation avec le PCAET et le SCoT à l'échelle du Pôle métropolitain Loire Angers. L'interférence entre les actions prévues et les stratégies en cours ou à venir au niveau régional (SRADDET, stratégie régionale pour la biodiversité, stratégie pour les aires protégées 2030 - Plan d'action territoriale Pays de la Loire, etc.) est mentionnée par une référence au lien à établir entre les indicateurs de suivi.

Cependant, la corroboration entre le Plan Biodiversité, Milieux et Paysages d'Angers Loire Métropole et ces stratégies du Pôle métropolitain Loire Angers ou régionales montre de nombreux aspects de superposition et de complémentarité : la qualité de l'eau, la préservation des habitats, la stratégie ERC, etc. Les ambitions de coordination territoriale sont annoncées à tous ces niveaux, sans toutefois bénéficier d'un affichage clair des outils de coordination et des responsabilités partagées.

Par conséquent, nous recommandons d'inclure dans l'architecture du Plan Biodiversité, Milieux et Paysages un axe « gouvernance – coordination - évaluation ». Cet axe permettrait :

- De définir explicitement les responsabilités, et les moyens financiers et humains dédiés par chacun des pilotes, collaborateurs et partenaires ;
- D'anticiper les évolutions à moyen terme selon le calendrier de révision et d'évaluation des documents stratégiques portés à tous les échelons (Angers Loire Métropole, Pôle métropolitain Loire Angers, Région, communes) ;
- De coordonner les équipes opérationnelles des pilotes et partenaires ;
- De veiller au strict respect des nombreuses actions dont l'efficacité dépend de la coordination territoriale (trames vertes et bleues, gestion des espèces exotiques envahissantes, etc.) ;
- D'assurer la cohérence du Plan dans son application. Les actions stratégiques et d'animation (action 37, action 20) gagneraient ainsi en fonctionnalité ;
- De définir le protocole de suivi et d'évaluation (action 21) et son application ;
- -D'identifier les freins à l'action et proposer des solutions pour les lever.

La déclinaison du Plan Biodiversité, Milieux et Paysages dans les communes est, de notre point de vue, un des grands sujets de préoccupation. Les communes sont mentionnées dans toutes les fiches-action en tant que « pilotes », « coordinateurs et partenaires ». Les continuités écologiques et les fonctionnalités des milieux ne peuvent être garanties si les actions risquent d'être déployées de manière fragmentaire, selon les limites administratives des communes. L'incitation, l'exemple, l'accompagnement sont certainement importants, mais comment garantir l'efficacité des actions, dès lors que celles-ci dépendent des choix politiques et des budgets communaux ? Comment affermir l'engagement collectif dans l'objectif prioritaire de la préservation de la biodiversité devant les intérêts locaux d'aménagement et de gestion des espaces et des ressources ? Le partage clair des responsabilités, ainsi que la distribution chiffrée des moyens financiers et humains mis à disposition du Plan par Angers Loire Métropole et par les communes nous semblent indispensables pour garantir sa mise en œuvre.

La conception du Plan en 52 actions concernant des aspects très divers montre la volonté de prendre en compte le caractère systémique du problème de la biodiversité. Nous aurions néanmoins attendu un investissement plus déterminé à l'encontre des causes majeures connues de l'effondrement de la biodiversité.

- Reconnaître la séquence ERC, « Eviter Réduire Compenser », comme « pivot de notre stratégie de développement » est une démarche fondamentale. L'action 37 prévoit une « gouvernance politique et partenariale locale » pour définir ce rôle de pivot.

Cette ambition devrait être envisagée de manière plus concrète et se décliner de manière globale dans l'ensemble du Plan. Elle pourrait intégrer l'axe « gouvernance – coordination - évaluation » dont nous proposons la création. Plus encore, le principe d'éviter la dégradation des sols, de l'eau, de l'air, des milieux et de la biodiversité doit être posé en amont des programmes d'aménagement, dès l'étude des besoins et des usages, a fortiori lorsque les projets concernent les zones humides, les trames vertes et bleues ou leur proximité.

- La stratégie Zéro Artificialisation Nette fait l'objet d'une action de réflexion (action 48, non fournie dans les fiches car menée par ailleurs par Angers Loire Métropole). Il reste néanmoins à la traduire dans une application concrète [1], avec des échéances réalistes et en mesurant l'incidence positive/négative sur les autres aspects traités dans le Plan (action 32 « Renforcement de la biodiversité dans les constructions et les zones bâties », action 35 « Accompagner les agriculteurs sur la durée pour le développement de la biodiversité »).
- Les mesures concernant la connaissance de l'état des sols et leur protection apparaissent comme une avancée notable. Les données existantes[1] permettent de formuler des questions plus précises et d'établir la maille de mesure adaptée aux différentes situations présentes dans notre territoire. En revanche, la pollution de l'air est absente des actions envisagées. Déjà trop peu traité dans le PCAET, nous pensons que ce domaine devrait susciter un intérêt accru dans le Plan Biodiversité, Milieux et Paysage, d'autant plus que les données sont disponibles. La pollution de l'eau nous semble aussi trop discrètement abordée, malgré ses conséquences majeures sur la biodiversité. L'articulation entre la stratégie Grand cycle de l'eau et la Gestion des eaux pluviales (actions 47 et 25, les deux menées par ailleurs) et l'accompagnement des agriculteurs (action 35) ne pose pas expressément les ambitions quant à la qualité écologique des cours d'eau. Par l'articulation avec les mesures de restauration/renaturation, il serait possible de fixer des objectifs clairs, mesurés en évolution du pourcentage de cours d'eau de bonne qualité à l'échelle du territoire.

Le calendrier de mise en œuvre des nouvelles actions prévoit un démarrage en 2023 ou 2024, avec une poursuite jusqu'en 2026 ou 2030, tandis que les actions déjà menées sont déjà en cours. Nous constatons, d'une part, la densité des démarrages simultanés et, d'autre part, l'indétermination des étapes de réalisation de chacune des actions. Le Plan devrait s'accompagner d'une dimension opérationnelle, condition nécessaire pour dépasser le stade de l'addition de mesures pour atteindre celui d'une action volontaire articulée et concertée.

Nous recommandons d'établir un cadre opérationnel, comportant :

- Un calendrier précis, incluant l'engagement de chacun des pilotes, collaborateurs et partenaires, coordonné avec les moyens chiffrés mis à disposition et des objectifs ;
- Une hiérarchisation des actions selon leur efficacité dans la préservation de la biodiversité. L'attribution des moyens et les priorités du calendrier de leur mise en œuvre devraient suivre la même hiérarchie ;

[1] Voir notre contribution « Nouveaux modes d'habiter demain sur le Pôle métropolitain Loire Angers - Répondre aux besoins et à l'objectif du Zéro Artificialisation Nette des sols » (octobre 2022).

- Une priorisation des actions. La préservation des zones humides (prévue par la loi depuis 1992), la déclinaison de la trame verte et bleue dans les espaces sous pression à l'échelle parcellaire, la continuité de la trame brune sont des actions prioritaires. L'urgence d'agir impose de ne pas proroger leur mise en œuvre, en attendant la réalisation de tous les inventaires, car ces opérations peuvent demander beaucoup de temps et la quantité de données disponibles permet une action immédiate.

Le suivi et l'évaluation du Plan Biodiversité, Milieux et Paysages sont, à notre avis, à améliorer. Les fiches-action comportent toutes une rubrique « Indicateurs de suivi et évaluation ». Cependant, la cohérence d'ensemble n'est pas explicite, faisant état plutôt d'une évaluation des mesures (nombre de réunions, nombre de participants) que de leur efficacité. Par ailleurs, une évaluation des actions déjà menées par Angers Loire Métropole au moment même de l'élaboration du Plan aurait été nécessaire, autant pour connaître l'état de leur avancement que pour servir d'exemple dans l'expérience de gouvernance (y compris des freins) et dans l'établissement des indicateurs. Il serait, par exemple, utile de savoir en quoi les actions de sensibilisation ont été favorables à la préservation de la biodiversité, comment les ateliers de convergence ALTER / Angers Loire Métropole sur la transition écologique se sont traduits dans la modification des pratiques d'aménagement, etc. Deux groupes de travail ont été mis en place à l'automne 2022 (action 21). Leurs conclusions, même partielles, auraient pu livrer des enseignements pertinents.

Nous proposons :

- De distinguer trois domaines de l'évaluation pour l'ensemble du Plan et pour chacune des actions : 1) les moyens alloués par Angers Loire Métropole et par chacune des communes (financiers et humains), 2) les mesures entreprises, 3) les indicateurs de biodiversité ;
- D'établir un protocole de croisement de ces domaines pour juger de l'efficacité du Plan et pouvoir l'adapter aux évolutions ;
- D'indiquer l'interdépendance entre les différentes actions ;
- De fixer quelques indicateurs provisoires d'évaluation, en attendant l'élaboration de critères plus approfondis par les groupes de travail. Ces indicateurs provisoires peuvent être mesurables et facilement compréhensibles pour le public (par exemple, nombre d'espèces et taille des populations d'oiseaux).

Le Plan Biodiversité, Milieux et Paysages reconnaît l'importance des connaissances relatives à la biodiversité, autant pour guider l'action des collectivités que pour sensibiliser les publics. Le Conseil de développement partage cette vision et soutient l'implication conjointe de tous les acteurs : établissements de recherche et enseignement supérieur, associations naturalistes, sciences participatives, organismes culturels et de médiation. Nous remarquons également le « besoin d'un écologue pour hiérarchiser les enjeux et prioriser les données » biodiversité et paysages (action 18). L'importance d'un/une tel/telle spécialiste au sein des équipes permanentes d'Angers Loire Métropole est indéniable.

[2] Par exemple celles du GIS SOL <https://www.gissol.fr/le-gis>

Les actions de sensibilisation sont, à raison, nombreuses et variées. Il serait opportun de profiter de ces actions pour contribuer à faire évoluer les représentations de la biodiversité, autant auprès des habitants que des techniciens et élus. En effet, si une démarche anthropocentrée (se nourrir, habiter, etc.) a été mise au cœur des Assises de la Transition Écologique, car plus parlante pour la population, il devient désormais indispensable de forger une culture écologique qui défend la biodiversité pour elle-même et pas uniquement dans les services qu'elle peut fournir aux humains à court et moyen terme. Le changement des comportements à long terme en dépend.

Il nous apparaît nécessaire de concevoir des actions mobilisatrices (au-delà de la sensibilisation) notamment en direction des acteurs privés, comme les entreprises et les associations. Il nous semble également judicieux de répondre à la demande d'information d'un public déjà sensibilisé, prêt à s'impliquer dans les dispositifs de participation citoyenne. Nous avons suggéré dans notre avis sur la phase I de traiter les données de la biodiversité comme un bien commun. Nous insistons à nouveau sur l'importance de l'accès à une information de qualité comme principe d'une transition écologique démocratique. Les conflits liés aux questions environnementales se faisant de plus en plus radicaux, il faut accueillir et soutenir l'expression citoyenne plurielle prête à participer à la co-construction de l'avenir du territoire. Pour cela, nous recommandons :

- La transparence des études environnementales, notamment pour les projets publics ;
- Un effort de médiatisation lors des procédures de consultation sur les documents de stratégie territoriale. Nous suggérons d'expérimenter un dispositif de consultation médiée pour la révision prochaine du SCoT, avec décryptage des documents sur un site Internet dédié, cartographies et infographies interactives, glossaire, outils de recherche intuitifs [3]. Des membres du Conseil de développement seraient volontaires pour tester cette médiatisation ;
- Prévoir des formats d'évaluation participative, à l'instar de l'évaluation citoyenne des Assises de la Transition Écologique dont l'expérience, telle qu'elle a pu être constatée par les observateurs du Conseil de développement, prouve la capacité des citoyens à appréhender la complexité des sujets ;
- Intégrer dans la formation des élus, des services et des techniciens la culture de la participation citoyenne, y compris lorsqu'elle exprime des positions critiques. En effet, la contradiction dans un cadre de consultation est toujours préférable aux conflits et blocages. Pour un dialogue véritable il faut éviter à la fois de décevoir les citoyens participants et de démobiliser les services et les élus dont l'investissement est déjà considérable. C'est une ligne d'équilibre fragile et évolutive. C'est la raison pour laquelle nous suggérons non seulement de faire appel à des médiateurs professionnels (ce qui est déjà le cas), mais également de préparer les personnels des collectivités à recevoir les résultats des évaluations et consultations citoyennes.

[3] Voir notre contribution « Environnement et projets partagés - Concilier enjeux environnementaux et démocratie locale » (mai 2021)

- *Intégrer dans la formation des élus, des services et des techniciens la culture de la participation citoyenne, y compris lorsqu'elle exprime des positions critiques. En effet, la contradiction dans un cadre de consultation est toujours préférable aux conflits et blocages. Pour un dialogue véritable il faut éviter à la fois de décevoir les citoyens participants et de démobiliser les services et les élus dont l'investissement est déjà considérable. C'est une ligne d'équilibre fragile et évolutive. C'est la raison pour laquelle nous suggérons non seulement de faire appel à des médiateurs professionnels (ce qui est déjà le cas), mais également de préparer les personnels des collectivités à recevoir les résultats des évaluations et consultations citoyennes.*

Le temps évènementiel grand public, prévu en septembre 2023, est important pour convaincre les habitants et les acteurs du territoire de l'engagement d'Angers Loire Métropole et des autres collectivités pour la biodiversité. Les discussions menées au sein du groupe « Environnement » du Conseil de développement peuvent donner des indices sur les aspects à améliorer pour atteindre les objectifs quant à la réception par les habitants de ce Plan. Il s'agit principalement de répondre aux questions : quand et comment, concrètement ? Avec quels moyens ? Avec quelles garanties d'action ? Qui assume les responsabilités et la gouvernance ?

Le Conseil de développement Loire Angers tient à remercier Angers Loire Métropole de l'avoir associé à ces différentes étapes de l'élaboration du Plan Biodiversité, Milieux et Paysages. Nous l'entendons comme une nouvelle preuve de confiance dans notre capacité à faire des propositions constructives. Pour nous, la préservation de la biodiversité est une urgence, autant que le changement climatique, et nous sommes engagés à continuer à œuvrer en ce sens dans toutes nos activités [4].

Nous insistons à recommander une action urgente et énergique pour le respect de la biodiversité sur notre territoire.

[4] Voir la motion Reconnaissance de l'urgence climatique votée à l'unanimité par l'Assemblée plénière du Conseil de développement Loire-Angers (juin 2022)

Annexe 4

D. Réponse à la note de la phase 2

Courrier du 22 juin 2023 de Caroline HOUSSIN-SALVETAT (Vice-Présidente d'Angers Loire Métropole chargée des Parcs et jardins et de la Biodiversité) au Conseil de développement

Madame la Vice-Présidente,

Nous avons bien reçu votre note en date du 2 mai 2023 concernant la stratégie et les actions du Plan Biodiversité et paysages, suite à la présentation effectuée par le Pôle transition écologique auprès de votre groupe de suivi "Environnement" en mars dernier.

Je tiens à vous remercier de votre investissement et de l'analyse de qualité que vous nous proposez pour consolider notre stratégie. Dans le cadre de la finalisation du plan d'actions, nous avons étudié attentivement vos recommandations et propositions.

Nous en avons intégré un certain nombre, notamment pour mieux décrire les actions déjà menées par la Communauté urbaine, renforcer la compréhension de l'articulation avec la Région Pays de la Loire et certains de ses dispositifs (Ex. territoire engagé pour la nature et prochaine Stratégie régionale biodiversité) ou encore mettre en lumière le lien entre le Plan biodiversité et paysages et les autres projets structurants d'Angers Loire Métropole (lien avec le PCAET, les réflexions en cours sur le ZAN, le PLUi, le projet agricole, la stratégie grand cycle de l'eau).

Une attention particulière a également été portée sur le partage des responsabilités entre Angers Loire Métropole, les communes du territoire et les acteurs locaux, la biodiversité étant une compétence partagée. Le Plan biodiversité et paysages constitue en effet une feuille de route collective pour amplifier les démarches déjà engagées par chacun et mettre en place les outils pour faciliter le passage à l'action, les échanges et les synergies. Chacun pourra s'en saisir en fonction de ses propres compétences, enjeux et aspirations, avec une coordination des différentes actions par Angers Loire Métropole lors de réunions de partage entre acteurs, de bilans annuels des avancées et d'évaluations triennales plus approfondies pour favoriser la cohérence globale.

D'autres sujets seront renforcés lors de la mise en œuvre du plan d'actions.

Une programmation pluriannuelle des actions portées par Angers Loire Métropole sera soumise à arbitrage en comité de pilotage. Elle facilitera ainsi la mise en œuvre dans le temps et la priorisation des différentes actions à mener, et leur financement. Les moyens humains et financiers et des détails de la mise en œuvre de chaque nouvelle action seront ainsi partagés de manière transparente dans le cadre des Comités de pilotage et Comités techniques annuels et des bilans annuels.

En matière d'évaluation et suite aux travaux déjà engagés sur le sujet fin 2022, et en accord avec vos recommandations l'objectif sera de consolider les indicateurs permettant à la fois de suivre et d'évaluer les actions menées, la gouvernance et les moyens dédiés à la mise en œuvre des actions, mais aussi l'état de la biodiversité.

Enfin, la réussite de la préservation dépendant de la mobilisation de tous, sachez que j'ai particulièrement à cœur de poursuivre les actions déjà engagées en faveur de la participation citoyenne. Différentes actions sont déjà intégrées en ce sens dans le plan d'actions (ex. implication citoyenne en matière de connaissance et d'actions de préservation...), en plus des actions en faveur de la biodiversité des Assises de la transition écologique. Le projet d'Atlas de la biodiversité intercommunal auquel nous avons candidaté en mars 2023 (appel à projet de l'Office français de la biodiversité) et pour lequel nous attendons une réponse d'ici fin juin sera notamment un formidable outil pour mobiliser non seulement les communes mais aussi les habitants de notre territoire.

L'adoption du Plan biodiversité et paysages sera proposée en Conseil communautaire de septembre 2023. Le plan d'actions vous sera envoyé et l'équipe du Pôle transition écologique reste à votre disposition pour échanger le moment venu sur les avancées de sa mise en oeuvre.

Vous remerciant encore pour votre engagement dans l'élaboration de cette démarche, je vous prie de croire, Madame la Vice-Présidente, en l'expression de mes sentiments distingués.



CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT loire angers

83, rue du Mail - CS 80011 - 49020 ANGERS Cedex 02

02 41 05 51 81

conseil-developpement@angersloiremetropole.fr

Retrouvez toutes nos publications sur
conseil-dev-loire.angers.fr

