

La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

par Pascal BLANQUET

Pour la dernière session de Foresterranée, les représentants des principales institutions nationales ont été invités à présenter les grandes lignes des politiques et leur déclinaison régionale. Pascal Blanquet, a présenté à cette occasion, pour le ministère de l'Environnement, la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. L'opérateur en sera l'Agence française pour la biodiversité. Des Agences régionales sont en cours de constitution.

La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a été promulguée le 8 août 2016 après un très long parcours parlementaire ayant suivi sa présentation en conseil des ministres en mars 2014. Elle vient enrichir le droit de la nature et de la biodiversité, créé par la loi sur la nature de 1976, puis développé par la loi sur la reconquête des paysages de 1993. Sa mise en œuvre est encadrée par plusieurs décrets d'application, dont certains sont à venir.

De façon générale, cette loi constitue un signal adressé aux territoires, aux acteurs économiques, aux collectivités pour les inciter, au travers d'outils rénovés, à se mobiliser encore davantage pour agir en faveur du patrimoine naturel.

Les grands principes : une vision dynamique et renouvelée de la biodiversité

La loi définit de nouveaux principes en vue d'enrayer l'érosion de la biodiversité face à la pression des activités humaines :

– le principe de **solidarité écologique** : celui-ci, en mettant en avant l'importance des liens qui existent entre la préservation de la biodiversité et les activités humaines (par exemple, le stockage de carbone dans les forêts), « appelle à prendre en compte, dans toute prise de décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires concernés, les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés » ; ce principe de solida-

rité concerne les territoires, à travers en particulier les outils prévus par la loi pour renforcer les continuités écologiques, éléments des trames vertes et bleues ;

– le principe de **non-régression de la biodiversité** : déjà reconnu au niveau international, ce principe prévoit que « la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment » ; sa portée dépasse le seul code de l'environnement ;

– la séquence « **éviter-réduire-compenser** » : principe général du droit de l'environnement, cette séquence implique, de façon préventive, « d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées » ; la loi, 40 ans après l'introduction des mesures de compensation par la loi de 1976 relative à la protection de la nature, offre également un cadre renforcé pour compenser les atteintes à la biodiversité des plans, projets ou programmes et un nouvel outil, les obligations réelles environnementales ;

– **l'absence de perte nette de biodiversité** : la loi assigne aux mesures compensatoires une obligation de résultats, de durée égale aux atteintes constatées à l'environnement, à travers l'« objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité » ;

– **la réparation du préjudice écologique** : pour renforcer et consolider les acquis d'une jurisprudence encore fragile, la loi inscrit, dans le code civil, le principe du pollueur-payeur, selon lequel « toute personne responsable d'un préjudice écologique — c'est-à-dire une « atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement » — est tenue de le réparer » ;

– **le partage des avantages liés à l'utilisation des ressources génétiques** : la loi autorise la ratification du protocole de Nagoya, adopté en 2010, sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation, pour « innover sans piller » ;

– le principe de **complémentarité dans la gestion** des espaces naturels, agricoles, forestiers, porteurs de biodiversité.

La création de l'Agence française pour la biodiversité et des Agences régionales pour la biodiversité

Pour lutter contre la perte de biodiversité et répondre aux enjeux d'adaptation aux effets du changement climatique, l'Agence Française pour la Biodiversité (AFB) est, depuis le 1^{er} janvier 2017, un opérateur de référence au service d'un nouveau modèle de développement.

Issue de la réunion de quatre organismes engagés dans les politiques de la biodiversité : l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'Agence des aires marines protégées (AAMP), l'établissement des Parcs nationaux de France (PNF) et l'Atelier technique des espaces naturels (ATEN), elle a vocation à être une référence institutionnelle dans le domaine de la préservation de l'environnement et de la biodiversité, en matière de pilotage (l'AFB est chargée d'élaborer et de suivre la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité, désormais inscrite dans le code de l'environnement), de développement des connaissances, d'expertise, d'assistance technique et administrative, de soutien financier, de formation et de communication, de gestion d'aires protégées, de contrôle, ainsi qu'un lieu de partenariat avec les collectivités territoriales, les réseaux associatifs, les milieux socio-professionnels, les entreprises. Une convention de partenariat est prévue avec l'Office national des forêts (ONF), dans le cadre du contrat d'objectifs Etat-ONF 2016-2020, au titre de la gestion de la biodiversité remarquable.

La loi propose également aux Régions, en lien avec l'AFB, la mise en place d'Agences régionales de la biodiversité à travers le développement de partenariats sur mesure au niveau régional, afin d'accélérer le déploiement de projets de reconquête de la biodiversité au plus près des territoires, de façon concertée et coordonnée. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, la Région a annoncé la création d'une Agence régionale pour la biodiversité dès 2017.

Par ailleurs, en accompagnement de ces évolutions institutionnelles, la loi élargit les missions confiées aux Agences de l'eau à l'ensemble de la biodiversité terrestre et marine. C'est dans ce contexte que l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse a lancé une initiative « biodiversité »¹ sous forme d'un appel à projets doté de 8 M€ : elle vise à encourager des actions de reconquête de la biodiversité des milieux aquatiques (zones humides, cours d'eau, mer et littoral...), mais également des milieux secs (pelouses, prairies, forêts...) imbriqués dans des mosaïques d'habitats humides ou utiles à la préservation de la ressource en eau.

sans pour autant lui transférer la responsabilité de la mise en œuvre des mesures compensatoires ; l'opérateur de compensation peut notamment regrouper les demandes de plusieurs maîtres d'ouvrage en une unique opération et assure la totalité des opérations financières ;

– soit en acquérant des unités de compensation, comme l'expérimentation de la plaine de la Crau menée dès 2008 par la filiale de la Caisse des dépôts et consignation, CDC Biodiversité, a pu, par exemple, en fournir, dans un « site naturel de compensation » agréé par l'État.

Afin d'évaluer le potentiel naturel disponible pour la réalisation de mesures compensatoires, la loi prévoit que l'Agence française pour la biodiversité, créée au 1^{er} janvier 2017, réalisera un « inventaire national afin d'identifier les espaces naturels à fort potentiel de gain écologique [...] susceptibles d'être mobilisés pour mettre en œuvre des mesures de compensation ».

La loi crée également de nouvelles possibilités pour les services de l'État de faire respecter les obligations d'un maître d'ouvrage et l'efficacité des mesures compensatoires (garanties financières, réalisation d'office des mesures...).

La loi prévoit enfin le déploiement d'un registre géo-référencé et accessible au public, de la totalité des mesures compensatoires.

Les obligations réelles environnementales, qui constituent une nouvelle forme de contrat permettant à un propriétaire, de mettre en place, de façon volontaire, des mesures pérennes en faveur de la biodiversité sur ses terrains, pourront être utilisés à des fins de compensation.

La réforme des plans nationaux d'action en faveur des espèces menacées

La préservation du patrimoine biologique est un impératif majeur des politiques environnementales. Elle se fixe en particulier pour objectif de restaurer et de maintenir l'état de conservation des espèces les plus menacées.

Parmi les différentes dispositions prévues par le code de l'environnement, les plans nationaux d'actions visent à définir les

1 -
[http://www.eaurmc.fr/
biodiversite.html](http://www.eaurmc.fr/biodiversite.html)

Un nouveau cadre pour la mise en œuvre de la compensation écologique

La loi renforce les modalités de mise en œuvre de la séquence « Eviter-Réduire-Compenser » pour tout projet, plan ou programme, sur la base de la doctrine établie par le ministère chargé de l'environnement en 2012. Si, pour un projet, plan ou programme donné, les atteintes à l'environnement ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante, celui-ci ne pourra pas être autorisé en l'état.

Désormais, la définition des mesures compensatoires est juridiquement régie par le principe d'équivalence écologique (pour éviter que des espèces ou habitats détruits ne soient remplacés par d'autres, de nature différente et sans lien écologique), par « l'objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité », par l'exigence d'une proximité géographique entre les impacts supposés du projet, plan ou programme et les mesures compensatoires, et par une obligation de résultats et d'effectivité de ces mesures compensatoires pendant toute la durée des atteintes.

Par ailleurs, la loi met en place un nouveau cadre pour préciser les modalités de mise en œuvre de la compensation écologique. En effet, un maître d'ouvrage peut désormais compenser les atteintes à l'environnement occasionnées par son projet :

- soit directement ;
- soit en faisant appel, sur la base d'un contrat, à un « opérateur de compensation »,

Pascal BLANQUET

Chef de l'unité

Biodiversité

DREAL PACA

Service Biodiversité,

Eau, Paysage,

16 rue Zattara

CS 70248

13331 - Marseille

cedex 3

Tél. : 04 88 22 62 22

Mél :

Pascal.BLANQUET@
developpement-
durable.gouv.fr

actions nécessaires à la conservation et à la restauration de ces espèces. Cet outil de protection de la biodiversité est mis en œuvre par la France depuis une quinzaine d'années. Actuellement, environ une vingtaine de plans concernent la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Renforcés dans leur portée suite au Grenelle de l'Environnement, ces plans le sont à nouveau par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages :

- la loi élargit le champ des espèces dont la protection requiert un plan national d'actions à celles identifiées comme en « danger critique » ou en « danger » sur la liste rouge de l'Union internationale pour la nature (IUCN) ;

- ces plans complémentaires seront élaborés d'ici le 1^{er} janvier 2020 ;

- lorsque l'évolution des habitats d'une espèce protégée compromet le maintien, dans un état de conservation favorable, de la population de cette espèce, l'autorité administrative peut délimiter des zones de protection prioritaire, assorties de plans d'actions de préservation, de restauration et de gestion ; le cas échéant, certaines pratiques agricoles, favorables à l'espèce considérée ou à ses habitats, pourront être rendues obligatoires.

Quelques mesures directement en faveur des forêts

Outre de nombreuses mesures, visant à améliorer les dispositifs existants pour préserver l'environnement et dont certaines peuvent concerner indirectement la gestion des forêts (développement de la connaissance, à travers le versement des données issues d'évaluation préalable ou de suivi des impacts pour des schémas, programmes, ou projets d'aménagement ; renforcement de la place de la biodiversité dans les choix d'aménagement ; lutte contre les espèces exotiques envahissantes ; diverses dispositions relatives aux espaces protégés), la loi prévoit deux dispositions spécifiques, directement reliées aux espaces forestiers :

- il est créé une assise juridique à la « réserve biologique », en tant qu'outil qui peut être prévu par le document d'aménagement des bois et forêts relevant du régime forestier ;

- concernant les défrichements, les obligations de compensation ne s'appliquent plus lorsque ceux-ci sont réalisés dans le cadre de la gestion d'un espace protégé (Parc national, Parc naturel régional, réserve naturelle nationale, site Natura 2000 etc.).

P.B.

Résumé

La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 est venue enrichir le droit de la nature et de la biodiversité, 40 ans après la loi sur la nature de 1976. Elle consolide plusieurs principes juridiques destinés à réduire les atteintes des activités humaines sur la biodiversité, sur la nature ou sur les paysages tout en faisant de la biodiversité un levier de développement économique à travers, par exemple, la valorisation des ressources génétiques. Elle a prévu également la création, au 1^{er} janvier 2017, d'un opérateur innovant pour lutter contre la perte de biodiversité et répondre aux enjeux d'adaptation aux effets du changement climatique, l'Agence Française pour la Biodiversité. Enfin, elle crée ou renforce de nombreux dispositifs, tels la séquence « éviter, réduire, compenser » pour les projets d'aménagement ou encore les plans d'actions en faveur des espèces menacées, pour mieux protéger le patrimoine naturel, posant ainsi des jalons vers une nouvelle harmonie entre la nature et les hommes.

Summary

Act for the Recovery of Biodiversity, Nature and Landscapes

The Act for the Recovery of Biodiversity, Nature and Landscapes, adopted 8 August 2016, reinforces the regulation of nature and biodiversity 40 years after the Nature Act of 1976. It consolidates several legal principles aimed at reducing the impact of human activity on biodiversity, nature or landscapes while making biodiversity a lever for economic development. It also programmed the creation, on 1 January 2017, of an innovative body, to be called the French Agency for Biodiversity, to combat the loss of biodiversity and to respond to the challenges of adapting to climate change. Finally, it creates or reinforces a number of mechanisms, such as the "avoid, reduce, compensate" sequence for projects, in order to better protect the natural heritage. All in all, it thus lays down benchmarks for a new harmony between nature and mankind.