

les notes de l'observatoire environnement

Loi Biodiversité : quels impacts pour les territoires ?

L'Agence d'urbanisme observe le territoire depuis sa création. Elle suit son évolution à travers des données, mises à disposition par les organismes partenaires dans différents domaines : démographie, habitat, économie, équipements urbains, déplacements, environnement, PLU, quartiers, foncier. Elle les intègre à un système d'information géographique, les traite et les analyse. "Les notes de l'observatoire" ont pour vocation de faire très brièvement un zoom sur un résultat récent ou une méthodologie appliquée à cette observation et donner envie au lecteur d'en savoir davantage.



Après deux ans et demi de débats parlementaires, la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a été promulguée le 8 août 2016. Elle vient renouveler l'action publique française en matière de la protection de la biodiversité, après la loi relative à la protection de la nature de 1976, et la loi sur la protection et la mise en valeur des paysages de 1993.

Au travers de 174 articles, la loi biodiversité réorganise la gouvernance de la biodiversité, consolide des principes juridiques, affirme le besoin de concilier biodiversité et activités humaines, et crée ou renforce des outils de protection des espèces en danger et des espaces sensibles, sans pour autant les révolutionner : la création d'un nouveau zonage a notamment été évacuée lors des différentes relectures. Suite à cette loi, la cohérence et l'efficacité des dispositifs démultipliés de protection, ainsi que la bonne articulation des nouvelles instances de gouvernance sont véritablement des défis majeurs.

Cette note, sans être exhaustive, vise donc à présenter les grands principes affirmés dans la loi. Elle met en perspective quelques-unes des principales dispositions recomposant la gouvernance, susceptibles de modifier les relations entre acteurs. Enfin, elle met en lumière les nouvelles possibilités données aux plans locaux d'urbanisme ainsi que les diverses mesures qui devront être intégrées aux politiques publiques d'aménagement du territoire dans un objectif de protection de la biodiversité.

1- Des principes de protection de la biodiversité consolidés

Les premiers articles de la loi posent un certain nombre de principes fondamentaux, renforçant symboliquement l'attention portée à la protection de la biodiversité dans la prise de décision publique.

Le texte introduit, à la suite de la stratégie nationale pour la biodiversité, le **principe de solidarité écologique**, qui « 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 implique **l'élargissement des périmètres d'analyse des impacts environnementaux**, ce qui peut par exemple inclure des territoires indirectement touchés par les aménagements mais dont l'écosystème (humain, sauvage, milieux aménagés) est altéré.

La protection de l'environnement ne peut faire que l'objet d'une amélioration constante : c'est le **principe de non-régression** du droit de l'environnement, qui doit permettre à la jurisprudence d'être de plus en plus favorable à la biodiversité.

Le texte fait entrer la notion de **préjudice écologique** dans le code civil, affirmant que « toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer », pour consolider les acquis de la jurisprudence concernant le principe de pollueur-payeur.

2- La gouvernance de la biodiversité recomposée : de la définition des politiques publiques à leur déclinaison locale

Les acteurs en charge de la protection de la biodiversité forment un véritable écosystème, que la loi biodiversité se propose d'organiser et renforcer, en réorganisant la gouvernance autour d'un nombre restreint de structures multi-partenariales.

2-1- Création de l'Agence Française pour la Biodiversité

**AGENCE FRANÇAISE
POUR LA BIODIVERSITÉ**
ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE L'ÉTAT

Calquée sur le schéma de l'ADEME, l'Agence Française pour la Biodiversité (AFB) a été créée par décret le 1^{er} janvier 2017. **Organe stratégique principal**, elle est garante des orientations nationales pour la préservation de la biodiversité. L'Agence fusionne trois établissements publics : l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA), l'Agence des Aires Marines Protégées (AAMP), la Fédération des Parcs Nationaux de France (PNF), et se substitue au GIP Atelier Techniques des Espaces Naturels (ATEN).

Dans l'attente de la définition d'un contrat d'objectifs et de performance (COP), qui devrait être mis au point en 2018, les premiers travaux de l'Agence sont guidés par une feuille de route, élaborée avec le ministère de la Transition écologique et solidaire. Cette période de transition est caractérisée par la continuité des missions assurées par les établissements que l'AFB remplace (entre autres la gestion des espaces protégés, les missions de police, la conduite d'actions de collecte de données et de recherche), et la nécessaire montée en puissance sur les nouvelles missions fixées par le législateur (par exemple l'appui à différents plans européens, nationaux et territoriaux, le déploiement des sciences participatives et des dispositifs de sensibilisation de la population, et la définition de principes pour son intervention financière en soutien aux acteurs locaux). A ces différents volets s'ajoutent trois chantiers fondamentaux, que sont la recherche de transversalité, le développement de partenariats, et des ancrages territoriaux de l'Agence.

Dotée d'un budget propre, l'AFB a pour mission :

- d'organiser et développer les **connaissances et les savoirs** ;
- **d'appuyer la mise en œuvre des politiques publiques** liées à la biodiversité ;
- de **gérer** des espaces protégés et appuyer les autres gestionnaires ;
- d'apporter **conseil et expertise** aux acteurs socio-professionnels ;
- d'apporter des **soutiens financiers** à des actions partenariales ;
- de **mobiliser et sensibiliser la société** (collectivités, associations, entreprises, organismes de recherche, citoyens...) ;
- de **former et structurer** les métiers de la biodiversité ;
- de **vérifier le respect de la réglementation** relative à la protection de la biodiversité.

Des **agences régionales** (ARB) peuvent être créées, avec une organisation multi acteurs sur-mesure, à l'initiative des exécutifs régionaux. Elles seront, entre autres, en charge des **stratégies régionales pour la biodiversité, documents désormais obligatoires** pour les collectivités régionales. En mai 2017, 7 ARB sont créées ou en cours de création, 6 font l'objet de discussions. A ce jour, aucune réflexion n'est amorcée pour la création d'une agence régionale Auvergne Rhône-Alpes.

2-2- Une gouvernance à plusieurs échelles

La loi prévoit la création d'un **Comité National de la Biodiversité** (CNB) (Art.14) - remplaçant l'actuel Comité national trame verte et bleue - dont les missions ont été fixées par un décret du 15 mars 2017. **Organe consultatif** pour tout sujet relatif à la biodiversité (le développement de la connaissance, la préservation, la remise en état) et **instance de débat et de concertation**, le comité peut être saisi par le gouvernement. Il rendra des avis sur les dispositions législatives et réglementaires relatives à la biodiversité, ainsi que sur les programmes et documents stratégiques.

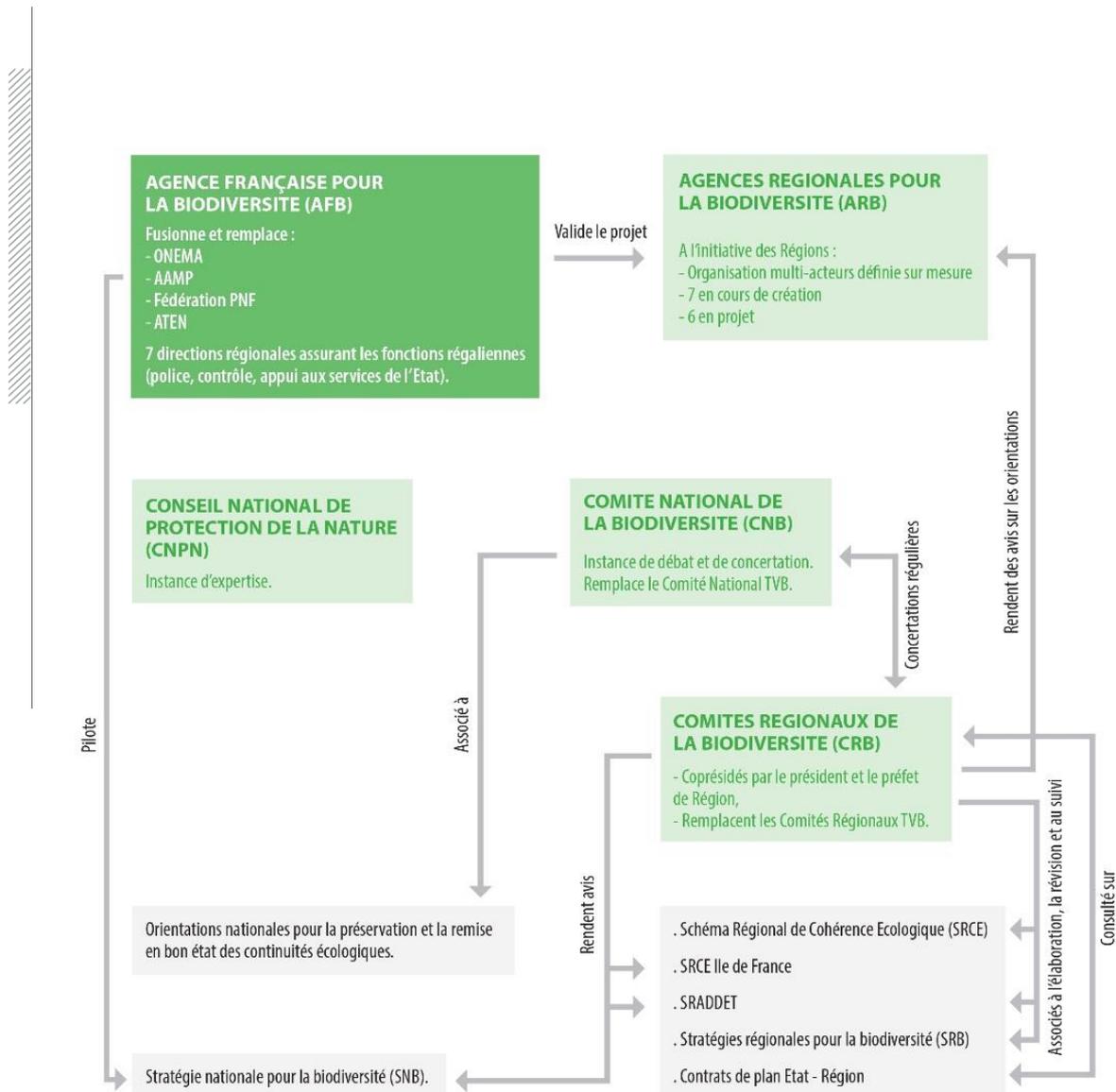
Des **comités régionaux de la biodiversité**, coprésidés par le président de Région et le préfet de Région, sont également instaurés. **Déclinaisons locales** du CNB, ils remplacent les comités régionaux « trame verte et bleue », et **rendent des avis sur les traductions régionales**

(principaux documents et stratégies du type Schéma Régional de Cohérence Ecologique, Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires par exemple) traduisant les orientations nationales en matière de préservation et remise en état de la biodiversité.

Les modalités d'auto-saisine des comités, qu'ils soient national ou régional, sont toutefois passées sous silence dans les décrets d'application.

Les collectivités locales seront représentées dans chacune de ces instances, de la même façon que pour les comités trame verte et bleue. Pour le CNB, le collège des collectivités territoriales devra représenter au moins 20% des sièges, pour un total n'excédant pas trente membres. Il devra comprendre un représentant de chacune des douze collectivités d'outre-mer, des associations nationales d'élu-e-s (AMF, ADF et Régions de France) ainsi qu'un-e représentant-e des maires ruraux, des élu-e-s du littoral et des élu-e-s de la montagne. Pour les comités régionaux, le collège des collectivités territoriales devra représenter au moins 30% des membres, et associer les Régions, Départements et parcs naturels régionaux, voire des communes sur proposition des associations d'élu-e-s.

Le rôle du **Conseil National de Protection de la Nature** (CNPN) a été réformé : il est clairement identifié comme **l'organe de l'expertise scientifique**, rendant ses avis sur demande d'un ministre, en se saisissant d'office, ou dans tous les cas prévus par le code de l'environnement, pour toute question relative à la protection des espèces, des habitats, et des écosystèmes.



2-3- Création des Établissements publics de coopération environnementale (EPCE), nouvel outil de coordination de la mise en œuvre des politiques

La loi modifie également le code général des collectivités territoriales (Article 56 - Article L. 1431-1) en prévoyant la possibilité, depuis le 30 mars 2017, de constituer des instances opérationnelles dotées d'un nouveau statut : les établissements de coopération environnementale - les EPCE. Ce statut est calqué sur les règles de constitution et le mode de fonctionnement des établissements de coopération culturelle (EPCC).

Le statut d'établissement public permet de disposer d'une **autonomie administrative et financière**, pour remplir une mission d'intérêt général, en rendant possible la **coopération de personnes morales de droit public et privé**. Une nouvelle catégorie d'acteurs pourra faire entendre sa voix aux côtés des collectivités locales, de l'Etat et d'autres établissements publics : les **représentants d'associations** pourront intégrer un EPCE.

Les **conservatoires botaniques nationaux** ainsi que les **agences régionales pour la biodiversité** sont, entre autres, pressentis pour constituer les premiers EPCE. Le rôle exact des EPCE n'est pas encore parfaitement défini et sera fonction des acteurs qui s'en saisiront : il s'apparente toutefois à un dispositif de mise en œuvre et/ou de coordination d'actions en faveur de la biodiversité.

3- Loi Biodiversité et documents de planification locaux

S'additionnant à la refonte des relations entre acteurs de la protection de la biodiversité, le texte prévoit également quelques ajustements des obligations et possibilités des collectivités locales concernant les documents de planification. Les collectivités territoriales qui y sont soumises devront intégrer dans leur PCAET des mesures permettant de « *favoriser la biodiversité pour adapter le territoire au changement climatique* ». De la même manière, les plans locaux d'urbanisme (PLU), qui ont l'obligation de décliner localement les stratégies nationales et régionales, pourront et devront s'étoffer sur la question.

3-1-Affirmation de la notion « d'espaces de continuités écologiques », sans outils complémentaires



La notion d'espaces de continuités écologiques (ECE), introduite par la loi portant engagement national pour l'environnement, et le rôle du PLU dans leur protection sont réaffirmés dans le texte de loi. La loi biodiversité permet **d'identifier, dans les règlements des PLU, des ECE, désignés comme des éléments de la trame verte et bleue**, tels que définis dans le code de l'environnement.

La loi permet de **rendre visible la palette d'outils de protection** de ces espaces de continuités que peuvent mobiliser les pouvoirs locaux, **sans pour autant en créer de nouveaux**. Parmi les dispositions (préexistantes) du code de l'urbanisme qui permettent d'assurer la protection des ECE figurent les possibilités suivantes :

- imposer dans le règlement une « *part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables* (Art. L 151-22) ;
- créer ou modifier « *des emplacements réservés aux espaces verts [...] ou aux espaces nécessaires aux continuités écologiques* » (Art. L 151-41) ;
- « *définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques [...]* » via les orientations d'aménagement et de programmation (Art. L 151-7).

Le texte rappelle pour autant qu'il s'agit de tenir « *compte des activités humaines, notamment agricoles* », et laisse donc à la **discretion des pouvoirs locaux la mobilisation de l'outil le plus pertinent** en fonction des enjeux spécifiques du territoire.

3-2- Constitution de servitudes

En continuité de ces outils, les règlements des PLU peuvent désormais constituer, dans les zones urbaines et les zones à urbaniser, des servitudes visant à indiquer la localisation prévue et les caractéristiques **d'espaces verts** à créer ou à modifier. (Nouvel alinéa de l'article L151-41 du code de l'urbanisme).

3-3- Mesures d'incitation fiscales

L'identification et la déclinaison locale des secteurs à enjeux en matière de biodiversité sont une première étape essentielle, mais qui ne suffit pas à protéger effectivement ces espaces. La loi fournit désormais deux outils supplémentaires aux collectivités locales.

3-3-1- L'obligation réelle environnementale

Une des mesures innovantes de la loi concerne la création d'un nouveau dispositif de protection civile des milieux naturels : « **l'obligation réelle environnementale** ». Les propriétaires fonciers et/ou immobiliers peuvent, depuis le 1^{er} janvier 2017, **conclure un contrat** avec une personne publique ou privée agissant pour la protection de l'environnement, s'engageant ainsi à **mettre en place « les obligations réelles que bon leur semble » visant à maintenir, conserver, gérer ou restaurer des éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques**. Une fois actée – la durée étant une liberté contractuelle – l'obligation se transmet en même temps que la propriété, et s'imposera donc aux propriétaires ultérieurs du bien. Le propriétaire devra s'assurer de disposer de l'accord préalable des différents détenteurs de droits et d'usages sur le bien avant de contractualiser les preneurs à bail rural notamment.

Les communes peuvent, sur délibération du conseil municipal, **exonérer de taxes foncières** (sur les propriétés non bâties) les propriétaires ayant conclu une obligation réelle environnementale. Ces obligations peuvent être utilisées à des fins de compensation.

3-3-2- Exonération de la taxe foncière pour protection de l'avifaune



Pour certaines propriétés non bâties situées en zones humides et listées sur proposition de la commune (classées dans les 2^{ème} et 6^{ème} catégories définies à l'article 18 de l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908 et zones humides définies à l'article L. 211-1 du code de l'environnement), un propriétaire s'engageant sur des modalités de gestion favorables à la biodiversité pendant cinq ans (non-retournement des parcelles et protection de l'avifaune), pourra se voir exonérer de 50% ou de la totalité de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pendant le temps de son engagement (Art. 114).

3-4 Conditions d'obtention des permis pour les projets commerciaux

Le texte vient modifier l'article L.111-19 du code de l'urbanisme : les permis de construire (déposés à partir du 1^{er} mars 2017) pour les **projets soumis à autorisation d'exploitation commerciale** (énumérés à l'article L.752-1 du code de commerce) seront autorisés uniquement s'ils intègrent :

- Le développement, en toiture, de **production d'énergies renouvelables et/ou d'un système de végétalisation**, à condition qu'il garantisse un haut niveau d'efficacité thermique et d'isolation et qu'il favorise la préservation de la biodiversité ;
- La **préservation de la perméabilité et de la fonctionnalité écologique des sols** sur les aires de stationnement, par des choix de revêtements, des dispositifs végétalisés ou des aménagements hydrauliques.

3-5 Protection des arbres

L'abattage, les atteintes à la conservation et la modification radicale de l'aspect des allées et alignements d'arbres qui bordent les voies de communication sont désormais interdits, sauf situations particulières démontrées (danger pour la sécurité des biens ou des personnes par exemple). Des dérogations peuvent être accordées par l'autorité administrative compétente, en l'occurrence les gestionnaires de voiries, pour les besoins de projets de construction. En cas d'atteintes à l'arbre ou à l'alignement, des mesures compensatoires avec un volet en nature et un volet financier devront être prévues (Art. 172).



4- Autres dispositions concernant l'aménagement de l'espace

A ce jour, les seuls documents d'urbanisme ne peuvent pas être considérés comme les leviers les plus pertinents permettant aux collectivités locales de protéger la biodiversité. La loi biodiversité développe davantage la palette d'outils existants.

4-1- Un nouveau périmètre de protection : la Zone Prioritaire pour la Biodiversité

Cette mesure vise à délimiter **un nouveau périmètre** en faveur d'une espèce protégée (au titre de l'article L411-1 du code de l'environnement), **associé à un programme d'actions**, qui visera la **maîtrise de l'habitat de l'espèce en question**, lorsque celui-ci est dégradé et compromet la conservation de l'espèce.

Ce périmètre peut aller, s'il en est besoin et à l'expiration d'un délai de 5 ans (qui peut être réduit à 3), jusqu'à **la prescription par l'administration de pratiques agricoles favorables** à l'espèce considérée ou à ses habitats.

Cette protection supplémentaire s'explique par la volonté gouvernementale de créer un outil permettant de prévoir non **plus seulement des interdictions de faire** (comme avec les arrêtés de protection de biotope par exemple), mais des **obligations de faire**. A ce jour, seules les MAEC (mesures agroenvironnementales et climatiques) constituent un levier incitatif pour la mise en œuvre de pratiques agricoles favorables à l'espèce. En effet, ces mesures correspondent à des engagements pris volontairement par les exploitants pour adapter leurs pratiques de manière à agir favorablement sur la préservation de la qualité de l'eau, de la biodiversité, des sols ou la lutte contre le changement climatique, en échange d'aides financières. Les ZPB ajoutent donc un **outil plus coercitif** à la palette existante. Le gouvernement a estimé que « *seul le vecteur législatif permet de rendre obligatoire certaines pratiques agricoles qui s'avèreraient nécessaires pour la conservation d'une espèce sauvage* ». Lorsque les changements de pratiques induits conduisent à un surcoût ou une perte de revenus pour les exploitants concernés, des aides sont disponibles dans le cadre de la PAC.

Ces zones seront délimitées et créées par arrêté préfectoral, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, du conseil scientifique régional du patrimoine naturel et de la Chambre départementale d'Agriculture. Le programme d'action, validé par le préfet, devra être élaboré **en concertation avec les collectivités territoriales, leurs groupements et les représentants des propriétaires et exploitants** des terrains concernés.

4-2- Mesures de compensation renforcées

Les articles 69 et 70 de la loi du 8 août 2016 viennent apporter des précisions utiles à **l'application de la séquence Eviter, Réduire, Compenser (ERC)**, introduite en 1976 dans la loi relative à la protection de la nature.

La séquence ERC a pour objectif d'éviter les atteintes à l'environnement (aux fonctionnalités écologiques et aux services écosystémiques), de réduire celles qui n'ont pu être suffisamment évitées et, si possible, de compenser les effets notables qui n'ont pu être ni évités, ni suffisamment réduits. La compensation est donc bien un dernier recours, et non un objectif : les mesures compensatoires ne se substituent pas aux mesures d'évitement et de réduction. Elle s'applique aux projets et aux plans et programmes soumis à évaluation environnementale ainsi qu'aux projets soumis à diverses procédures au titre du code de l'environnement (autorisation environnementale, dérogation à la protection des espèces, évaluation des incidences Natura 2000, etc.).

La compensation des atteintes à la biodiversité vise l'objectif **d'absence de perte nette**, voire de gain de biodiversité. La loi pose une **obligation de résultats** de ces mesures, qui doivent être effectives sur une **durée égale à celle des atteintes**. Les projets ne correspondant pas à ces impératifs pourront ne pas être autorisés en l'état. L'administration pourra également ordonner des prescriptions complémentaires si les mesures sont inopérantes.

Ces exigences accrues s'accompagnent :

- De nouveaux outils pour la réalisation des mesures compensatoires :
 - o Les maîtrises d'ouvrage concernées par les mesures compensatoires peuvent faire le choix de contractualiser avec des **opérateurs de compensation** – personne publique ou privée-, chargés de la mise en œuvre et de la coordination des mesures.
 - o Elles peuvent également faire l'acquisition d'unités de compensation dans le cadre d'un **site naturel de compensation**. Ces sites, valables 30 ans minimum, sont soumis à l'obtention d'un **agrément préalable** par l'Etat que les opérateurs doivent solliciter au ministère de l'Environnement.
- De l'obligation de transparence de la compensation : un **registre géoréférencé** des mesures compensatoires sera rendu public. L'AFB sera chargée de la réalisation d'un **inventaire des espaces naturels pour la compensation** afin d'identifier les terrains propices à la compensation appartenant à des personnes publiques.
- De l'exigence potentielle que tout maître d'ouvrage constitue **des garanties financières** pour la réalisation des mesures compensatoires des atteintes à la biodiversité, sans toutefois en préciser les conditions.

- De sanctions: en cas de manquement de la maîtrise d'ouvrage, l'autorité administrative peut imposer des amendes, engager des poursuites pénales, et peut **mettre la maîtrise d'ouvrage en demeure** de satisfaire à ses obligations, voire, le cas échéant, s'y **substituer** en réalisant les mesures au frais de la collectivité ou de l'entreprise.

5- Conclusion

La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages marque donc symboliquement un renforcement de la protection de la biodiversité dans l'aménagement du territoire. L'impact sur les outils mobilisables par les documents d'urbanisme reste limité : à charge donc des collectivités locales de se saisir des outils supplémentaires (particulièrement les espaces de continuité écologique, les zones prioritaires pour la biodiversité et les leviers fiscaux) pour renforcer la protection de la biodiversité dans les documents d'urbanisme et les projets d'aménagement.

La perspective de la définition et de la mise en œuvre des SRADDET réaffirme deux enjeux : celui de la subsidiarité entre échelons d'actions, et celui de la cohérence d'échelle des dispositifs de protection, potentiellement démultipliés après cette loi.

La réussite de la réorganisation de la gouvernance, qui mise sur la participation et la coordination des différents niveaux de collectivités, reste donc une des conditions majeures de la consolidation effective de la protection des espaces naturels.



les notes
de l'observatoire environnement