

*Restauration  
de la nature :*  
**face à l'urgence,  
donnons l'envie  
d'agir**

RAPPORTEUR.ES  
Julie Marsaud et Alain Durand

2025-003  
NOR : CESL1100003X  
Mercredi 29 janvier 2025

JOURNAL OFFICIEL  
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026  
Séance du 29 janvier 2025

---

*Restauration de la nature :*  
**face à l'urgence,  
donnons l'envie d'agir**

Avis du Conseil économique, social  
et environnemental sur proposition  
de la commission Environnement

---

Rapporteurs :  
Mme Julie MARSAUD  
M. Alain DURAND

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 3 septembre 2024 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la commission Environnement, la préparation d'un avis *Restauration de la nature : face à l'urgence, donnons l'envie d'agir*. La commission Environnement présidée par M. Sylvain Boucherand, a désigné Mme Julie Marsaud, comme rapporteure et M. Alain Durand comme rapporteur.

# sommaire

## AVIS

<b>Synthèse</b>	<b>4</b>
<b>Introduction</b>	<b>10</b>
<b>PARTIE 01 - ÉTAT DES LIEUX</b>	<b>14</b>
A. Restauration des écosystèmes : de quoi parle-t-on ?	14
B. Le règlement européen sur la restauration renforce le cadre réglementaire existant afin d'inverser l'érosion de la biodiversité	23
❶ Les principaux dispositifs existants se sont révélés insuffisants pour restaurer les écosystèmes.	23
❷ La voie du règlement européen : l'ambition de renforcer et mettre en cohérence les dispositifs existants	29
<b>PARTIE 02 - ENJEUX ET PRÉCONISATIONS</b>	<b>34</b>
A. Un pilotage interministériel, une planification territoriale et un accompagnement local sont nécessaires pour « embarquer » l'ensemble des acteurs en faveur de la restauration de la nature	34
❶ L'État doit assumer de donner le cap et l'ambition	34
❷ Les régions sont appelées à piloter la planification territoriale des besoins et des priorités de restauration.	35
❸ Un guichet unique, porté par les ARB ou équivalents régionaux, devrait accompagner, conseiller et mettre en relation les acteurs (porteurs de projet, propriétaires fonciers, associations, collectivités, etc.)	37
B. Des besoins considérables sont identifiés pour renforcer les connaissances, mobiliser les compétences et favoriser l'engagement populaire autour des enjeux de restauration de la nature	39

C. Sous réserve de lever des freins persistants, l'accès au foncier, le financement et la pérennisation des mesures de restauration pourront s'appuyer sur des outils déjà existants	45
① Un impératif : mobiliser davantage les outils juridiques existants pour un passage à l'échelle des mesures de restauration	49
② Une opportunité : mettre des financements, existants ou à inventer, au service des projets locaux	60
<b>Déclarations des groupes</b>	<b>66</b>
<b>Scrutin</b>	<b>80</b>
<b>Annexes</b>	<b>82</b>

# synthèse

**Les services rendus par la nature sont essentiels pour la survie de l'humanité, en dehors même de leur valeur intrinsèque.** À titre d'exemples, 75 % des espèces cultivées dépendent partiellement ou totalement des pollinisateurs, environ 50 % du PIB mondial repose sur la nature, 80 % des emplois en France dépendent de la biodiversité, dont 10 % directement.

**Or, la perte de biodiversité et la dégradation des écosystèmes se poursuivent à un rythme alarmant** sous l'effet des pressions anthropiques directes et indirectes, qu'il s'agisse de l'artificialisation et des pollutions, de la surexploitation, du développement des espèces exotiques envahissantes, ou encore du réchauffement climatique. Ainsi, dans l'Union européenne, 75 % de la surface terrestre est significativement altérée et 85 % des zones humides ont disparu. Le nombre d'oiseaux a décliné de 25 % en 40 ans, voire de près de 60 % pour les espèces des milieux agricoles.

**Afin d'enrayer cette dégradation, le règlement (UE) 2024/1991 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2024 relatif à la restauration de la nature fixe pour la première fois des objectifs à la fois quantitatifs et contraignants aux États membres.** Entré en vigueur le 18 août 2024, il fixe l'objectif de restaurer au moins 30 % de ces terres et mers dégradées d'ici 2030 et l'ensemble des écosystèmes d'ici à 2050. Il transpose ainsi l'un des objectifs du cadre mondial pour la biodiversité de Kunming-Montréal, à savoir restaurer 20 % des terres et mers d'ici à 2030. Tous les écosystèmes sont concernés : espaces urbains, terres agricoles, forêts, prairies, écosystèmes côtiers, marins (notamment les prairies sous-marines et les bancs d'éponges et de corail) et d'eau douce (zones humides, rivières, lacs).

**Pour garantir la mise en œuvre du règlement européen, les États membres devront définir d'ici 2026 et mettre en œuvre un plan national de restauration,**

précisant notamment les espaces ainsi que les actions de restauration prévues, qu'il s'agisse de restauration « passive » (par exemple : limitation de l'utilisation d'engins de pêche destructeurs sur les fonds marins ; réduction voire élimination de l'utilisation d'engrais et de pesticides de synthèse, encadrement de l'artificialisation des sols, etc.) ou « active » (reméandrage des rivières canalisées, enlèvement de drains ; rétablissement des espèces indigènes par semis ou plantation ; extension des espaces verts urbains existants ; plantation des haies autour des champs cultivés, création de mares, etc.).

Or, le CESE constate que les potentiels porteurs de projet sont confrontés à la complexité de montage des dossiers, à la multiplicité des interlocuteurs et à un manque de moyens. Plus généralement, la faible appropriation des enjeux par la population conduit également à un manque de soutien aux projets de restauration. Le CESE souhaite donc que soient mobilisés tous les leviers afin de faciliter et multiplier leurs initiatives et formule à cette fin **16 préconisations, articulées autour de trois axes.**

**Sur la gouvernance,** le CESE préconise un portage politique à haut niveau, une planification territoriale et un accompagnement local sous la forme d'un « guichet unique » assuré par les agences régionales pour la biodiversité (*préconisations 1, 2 et 3*).

**Pour renforcer les connaissances, mobiliser les compétences et favoriser l'engagement populaire,** le CESE préconise notamment de rendre accessibles les informations au travers d'un centre de ressources coordonné par l'Office français de la biodiversité (*préconisation 4*), d'engager une

campagne nationale de sensibilisation et de mobilisation à destination du grand public, notamment scolaire et de l'éducation populaire, autour des objectifs et des projets de restauration de la nature (*préconisation 5*) et d'intégrer dans le plan national de restauration de la nature une trajectoire chiffrée de développement de la formation et de montée en compétences des professionnels, qu'il s'agisse des services déconcentrés de l'État et agents des collectivités territoriales, des gestionnaires d'espaces protégés, des entreprises de la filière du génie écologique, etc. (*préconisation 6*). En outre, reconnaître l'engagement des propriétaires privés ou publics dans la restauration de la nature pourrait passer par l'attribution d'un label (*préconisation 7*).

**Enfin, l'accès au foncier, le financement et la pérennisation des mesures de restauration pourront s'appuyer sur des outils déjà existants mais peu accessibles ou insuffisamment attractifs.**

Tout d'abord, le CESE souligne que la réduction des pressions sur la nature constitue un prérequis encore défaillant. Pour cette raison, le plan national de restauration de la nature devra assurer la réduction des dépenses publiques dommageables à la biodiversité, le respect des politiques de « zéro artificialisation nette » et de la séquence « éviter, réduire, compenser » (*préconisation 8*). Par ailleurs, le passage à l'échelle nécessaire des actions de restauration repose sur la relance de la dynamique des contrats dans le réseau Natura 2000 (*préconisation 9*), sur le déploiement, l'attractivité et l'accompagnement en faveur d'outils tels que les obligations réelles environnementales - ORE (*préconisation 10*) et les baux ruraux environnementaux - BRE (*préconisation 11*), sur un développement

encadré des sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation -SNCR (préconisation 12), et sur la mobilisation des outils fonciers et de protection forte pour les sites le nécessitant (dégradation continue, insuffisance des mesures de restauration passive, etc.) (préconisation 13). Les besoins financiers, que le plan national de restauration de la nature doit établir, devront être garantis via le Fonds vert (préconisation 14), les budgets verts des collectivités locales assortis d'un suivi renforcé (préconisation 15) et des outils de financement innovants ou encore marginaux tels que les paiements pour services environnementaux (PSE), les certificats (ou « crédits ») biodiversité et le mécénat (préconisation 16), en veillant à leur intégrité écologique et à leur ambition.

Face à la dégradation des écosystèmes, restaurer la nature est une nécessité. Pour le CESE, l'élaboration du plan national de restauration de la nature doit constituer une occasion de mettre en cohérence les politiques et outils existants au service de cet impératif. La France pourra relever le défi d'inscrire son développement dans le respect de la nature en explicitant les choix, en fournissant l'appui nécessaire à l'engagement et en rendant visibles les bénéfices, pour la société, d'une nature restaurée.

## LISTE DES PRÉCONISATIONS

### **PRÉCONISATION 1**

Le CESE préconise d'assurer un portage politique à haut niveau des objectifs de restauration de la nature, capable de rendre des arbitrages favorables face aux politiques sectorielles et évaluant le coût de l'inaction en faveur de la restauration de la biodiversité. L'association des parties prenantes est nécessaire dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan national qui devra porter une attention particulière aux besoins d'accompagnement des secteurs d'activité appelés à faire évoluer les pratiques de gestion des milieux (agriculture, sylviculture et pêche en particulier), tout en fixant un cap ambitieux pour l'atteinte des objectifs fixés par le règlement européen.

Un suivi annuel de l'atteinte des objectifs pourra utilement faire l'objet d'une présentation au Parlement.

### **PRÉCONISATION 2**

Pour la déclinaison territoriale du plan national de restauration de la nature, le CESE appelle à s'inspirer de la démarche de préfiguration de « schémas territoriaux de restauration écologique » conduite pour la Méditerranée et à s'appuyer sur les COP régionales de la planification écologique.

Les territoires ultramarins, qui abritent 80 % de la biodiversité française, devraient faire l'objet d'une attention particulière au travers d'une stratégie de sauvegarde et de restauration de leurs écosystèmes, qui tienne compte de leurs spécificités (fort endémisme, insularité, sensibilité aux espèces exotiques invasives, etc.).

### **PRÉCONISATION 3**

Le CESE préconise que les agences régionales pour la biodiversité (ARB) ou équivalents régionaux constituent, sous la forme d'un guichet unique, la structure de mobilisation et d'accompagnement identifiée par tous les acteurs au niveau régional en termes d'ingénierie de projet, de mise en relation entre acteurs du territoire, et soient chargées de la collecte des données de suivi des projets et de la remontée des données de rapportage auprès de l'Office français de la biodiversité.

Il importe aussi de promouvoir la création d'une ARB dans les régions qui n'en ont pas encore instauré.

### **PRÉCONISATION 4**

Le CESE préconise de renforcer et de pérenniser les moyens des opérateurs chargés d'acquérir et de diffuser les connaissances sur l'état et l'évolution des milieux terrestres et marins, ainsi que sur les actions réalisées en matière de protection et de restauration de la nature et appelle à un déploiement additionnel de moyens au profit des territoires ultramarins, qui représentent une partie importante de la biodiversité française.

Le CESE préconise également de confier à l'Office français de la biodiversité la mise en place d'un centre de ressources qui permettra aux acteurs des territoires (élus, associations, entreprises, services de l'État) de connaître, sous une forme aisément accessible, les pressions qui s'exercent sur les milieux, les mesures de restauration en cours ou en projet et les possibilités de s'engager localement auprès des propriétaires et gestionnaires des territoires concernés.

### **PRÉCONISATION 5**

Engager une campagne nationale de sensibilisation et de mobilisation à destination du grand public, notamment scolaire et de l'éducation populaire, autour des objectifs et des projets de restauration de la nature, en milieu rural comme en ville. Constituer dans chaque région une COP des jeunes visant à développer des actions en faveur de la biodiversité et de sa restauration, mobilisant et visant les jeunes publics.

### **PRÉCONISATION 6**

Intégrer dans le plan national de restauration de la nature une trajectoire chiffrée de développement de la formation et de montée en compétences des professionnels : services déconcentrés de l'État et agents des collectivités territoriales, gestionnaires d'espaces protégés, entreprises de la filière du génie écologique, chambres consulaires, urbanistes, etc.

### **PRÉCONISATION 7**

Reconnaître l'engagement des propriétaires privés ou publics dans la restauration de la nature par l'attribution d'un label, facilement identifiable et reconnaissable, et mettre en valeur les initiatives de restauration en renforçant la visibilité de démarches telles que le « prix national du génie écologique ».

### **PRÉCONISATION 8**

Le CESE considère que la politique de restauration de la nature ne peut être efficace que si les grandes pressions sur la biodiversité sont réduites en amont.

Cela suppose que l'État, pour ses grands projets, et les collectivités territoriales, au travers de leurs documents d'aménagement (SRADDET, SCoT, PLU/PLUi et cartes communales) atteignent l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) d'ici 2050, respectent la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC) et préservent les continuités écologiques (les trames vertes et bleues-TVVB).

Les sites faisant l'objet de mesures de restauration devraient être identifiés dans les documents d'urbanisme et les documents de planification territoriale, et être opposables aux activités susceptibles de dégrader les milieux, selon une trajectoire concertée localement. Des mesures d'accompagnement, de conseil et de soutien à l'évolution des pratiques seront nécessaires et pourront prendre la forme de conventions locales, de contrats d'engagements réciproques et/ou de paiements pour services environnementaux.

En complément, le CESE réitère sa demande de planifier la réduction, voire la suppression des dépenses budgétaires et fiscales dommageables à la biodiversité, européennes et nationales, qui représentaient encore plus de 10 Md€ en 2022.

### **PRÉCONISATION 9**

Relancer fortement la dynamique des contrats dans le réseau Natura 2000, que le règlement européen prévoit de prioriser, et veiller à une meilleure intégration des prescriptions des documents d'objectifs Natura 2000 (DOCOB) et des orientations d'aménagement et de gestion des milieux (SRADDET, SCoT, PRDAR, PRFB, SAGE, schéma d'aménagement touristique départemental, etc.).

En complément, pour les sites subissant une dégradation continue et/ou forte, envisager le déploiement élargi des classements par arrêtés préfectoraux de protection de biotope et d'habitats naturels.

Pour les territoires ultramarins, qui ne sont pas couverts par le réseau Natura 2000, le CESE préconise d'adopter une démarche s'en inspirant, tout en étant adaptée à chaque territoire. Dans tous les cas, renforcer les moyens consacrés au réseau Natura 2000 (animation, gestion, pilotage, contractualisation).

### **PRÉCONISATION 10**

Le CESE préconise de fixer dans le plan national de restauration un objectif chiffré de déploiement des obligations réelles environnementales (ORE) et de les rendre plus attractives en initiant une expérimentation portant sur une exonération totale ou partielle et compensée par l'État de taxe foncière pour les ORE de type patrimonial (et non pour les ORE dans le cadre de la compensation), en prenant en charge systématiquement les frais d'acte notarié et en réduisant les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) sur les terrains objets d'ORE. Les services fiscaux devront estimer l'impact de ces exonérations sur les finances publiques.

Un suivi des obligations réelles environnementales (ORE) conclues sur le territoire et une communication auprès des acteurs devraient être déployés afin de diffuser les bonnes pratiques, d'améliorer l'intégration des ORE dans les documents locaux de planification et de faciliter l'évaluation de la politique de restauration aux niveaux national et européen.

### **PRÉCONISATION 11**

Pour la restauration des milieux agricoles, le CESE préconise de fixer dans le plan national de restauration un objectif chiffré de déploiement des baux ruraux environnementaux (BRE).

### **PRÉCONISATION 12**

Dans la gestion des sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation (SNCR), le CESE appelle à la vigilance sur les risques de doubles comptages entre les mesures de compensation (d'origine réglementaire) et de restauration (d'origine volontaire). En conséquence, il appelle l'État à garantir qu'elles soient bien distinguées, y compris d'un point de vue budgétaire et comptable. Afin que l'évitement des impacts soit plus rentable que leur compensation, les mesures de compensation devraient être nettement plus coûteuses que les mesures d'évitement et de réduction des atteintes à la biodiversité.

### **PRÉCONISATION 13**

Le CESE préconise de préciser dans le plan national de restauration les conditions de la mobilisation des outils de maîtrise foncière et de classement en espace protégé, en complément des dispositifs incitatifs et contractuels.

En fonction de l'état de dégradation des milieux, du diagnostic des pressions exercées et des études d'impact socio-économiques, le classement en zone de protection forte doit être envisagé, en associant l'ensemble des parties prenantes, tout particulièrement les acteurs dont les activités devront être encadrées ou arrêtées.

Les possibilités de classement en zones protégées pourraient être étendues aux zones de trame verte et bleue de façon à assurer les continuités écologiques entre les espaces protégés.

### **PRÉCONISATION 14**

Alimenter, sécuriser et pérenniser le Fonds vert en tant qu'instrument majeur d'accompagnement des collectivités territoriales et prévoir sa trajectoire d'augmentation à hauteur des besoins identifiés dans le cadre du plan national de restauration, sans préjudice des autres thématiques financées.

### **PRÉCONISATION 15**

Afin de mettre en évidence les financements favorables à la biodiversité, le CESE préconise de mettre en place un suivi spécifique des dépenses des collectivités locales et opérateurs au profit de la biodiversité et en particulier de la restauration. Ce suivi permettra de répondre au besoin de rapportage prévu par le règlement européen.

### **PRÉCONISATION 16**

Mieux faire connaître et mobiliser les financements publics et privés, en particulier sous la forme de :

- paiements pour services environnementaux (PSE) ;
- certificats (ou « crédits ») biodiversité et en les distinguant des mesures de compensation ;
- mécénat et mobilisation de l'épargne.

L'intégrité environnementale des actions ainsi financées devra être garantie par l'État, en associant un dispositif de gouvernance impliquant la société civile.

# introduction

**Des écosystèmes sains sont essentiels pour la survie de l'humanité, en dehors même de leur valeur intrinsèque.**

Indispensables au développement soutenable de la société, ils fournissent de la nourriture, de l'eau salubre, remplissent de nombreuses fonctions telles que, par exemple, la régulation des régimes de crues ou la séquestration de carbone<sup>1</sup> et assurent la sécurité alimentaire ainsi qu'une protection contre les catastrophes naturelles (inondations, sécheresses, glissements de terrain, etc.). Par exemple, 75 % des espèces cultivées dépendent partiellement ou totalement des pollinisateurs<sup>2</sup>. Plus globalement, environ 50 % de l'économie mondiale repose sur la nature<sup>3</sup>. En France, 80 % des emplois dépendent de la biodiversité dont 10 % directement<sup>4</sup>.

**Or, la perte de biodiversité et la dégradation des écosystèmes se poursuivent à un rythme alarmant** sous l'effet des pressions anthropiques directes et indirectes, qu'il s'agisse de l'artificialisation et des pollutions, de la surexploitation, du développement des espèces exotiques envahissantes, ou encore du réchauffement climatique. Cette situation

1 La restauration des tourbières asséchées permettrait d'éviter jusqu'à 25 % des gaz à effet de serre en Europe.

2 Évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFESE), note « Le service de pollinisation » (juin 2016).

3 Banque mondiale, rapport « Préserver la biodiversité pour préserver notre avenir » (décembre 2022).

4 Institut Inspire, rapport « La biodiversité, une opportunité pour le développement économique et la création d'emplois », remis au ministre chargé de la transition écologique en 2016.

est largement documentée, notamment dans les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)<sup>5</sup> et de la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES)<sup>6</sup>, dans le rapport d'étape sur les objectifs de la Convention sur la diversité biologique d'Aichi et dans le rapport Dasgupta sur l'économie de la biodiversité<sup>7</sup>. D'après l'IPBES, 75 % de la surface terrestre est altérée de manière significative et 85 % des zones humides ont disparu. Selon la Commission européenne, plus de 80 % des habitats européens se trouvent dans un état de conservation mauvais ou médiocre, les tourbières, les prairies et les dunes étant les plus touchées. Les zones humides ont diminué de moitié depuis 1970 et 70 % des sols sont dégradés<sup>8</sup>.

**À tous les niveaux de décision politique, il est désormais reconnu que les seules initiatives volontaires ne permettent pas d'inverser l'effondrement de la biodiversité.** À l'échelle internationale, l'objectif de restaurer la nature était déjà présent dès l'adoption de la convention sur la diversité biologique de 1992<sup>9</sup>, puis encore dans les objectifs d'Aichi adoptés en 2010. À cette date, la bonne volonté des acteurs et États membres était jugée suffisante pour les atteindre à cadre réglementaire constant. Le cadre mondial de la biodiversité de Kunming-

Montréal restait sur une base uniquement volontaire. Adopté en décembre 2022, ce document prévoit, d'ici à 2030, de ramener à près de zéro la perte de « zones de grande importance pour la biodiversité » (cible 1) et de restaurer 30 % des écosystèmes (cible 2). Des mesures financières sont également prévues, notamment celle de mobiliser au moins 200 milliards de dollars (Md\$) d'ici à 2030 pour la biodiversité, dont 20 Md\$ en 2025 et 30 Md\$ en 2030 pour les pays en développement (cible 19). Les Nations Unies ont désigné la décennie 2021-2030 comme « décennie de la restauration des écosystèmes », invitant les États à « mener une restauration des écosystèmes à grande échelle »<sup>10</sup>.

Toutefois, à son niveau, l'Union européenne (UE) reconnaît l'insuffisance des démarches volontaires pour enrayer la perte de biodiversité. Ainsi, l'évaluation de la stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020 souligne que « le manque d'engagement et l'absence de priorité dans les programmes politiques qui en découlent constituent des obstacles majeurs entravant l'allocation de fonds et de ressources aux activités de restauration »<sup>11</sup>. Ainsi, la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, parue en mai 2020, prévoit que l'UE adopte des objectifs juridiquement contraignants visant

5 Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), « Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C » (2022).

6 Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), rapport de l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques (2019).

7 Professeur Sir Partha Dasgupta, « Rapport final de l'examen indépendant sur l'économie de la biodiversité » (2021).

8 Pour mémoire, des constats similaires avaient déjà été dressés par le CESE dans son avis du 23 septembre 2020 consacré au bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité de 2016.

9 Convention sur la diversité biologique, adoptée à Rio de Janeiro le 22 mai 1992 et signée par la France le 13 juin 1992.

10 ONU, Décennie de restauration des écosystèmes 2021-2030.

11 Rapport de la Commission européenne sur l'évaluation de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020 (2022). Pour rappel, un tiers du territoire français est placé en zone protégée.

non seulement à protéger, mais également à restaurer les écosystèmes dégradés.

**C'est dans ce contexte que le règlement (UE) 2024/1991 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2024 relatif à la restauration de la nature fixe pour la première fois des objectifs à la fois quantitatifs et contraignants aux États membres.** Entré en vigueur le 18 août 2024, il fixe l'objectif de restaurer au moins 30 % de ses terres et mers dégradées d'ici 2030 et l'ensemble des écosystèmes d'ici à 2050.

Il transpose l'un des objectifs du cadre mondial pour la biodiversité de Kunming-Montréal, à savoir restaurer 20 % des terres et mers d'ici à 2030<sup>12</sup>, qui peuvent se trouver ou non dans des zones protégées. Les États membres devront soutenir cet effort dans la durée, afin de restaurer au moins 60 % des habitats en mauvais état d'ici à 2040 et au moins 90 % d'ici à 2050. Tous les écosystèmes sont concernés : espaces urbains, terres agricoles, forêts, prairies, écosystèmes côtiers, marins (notamment les prairies sous-marines et les bancs d'éponges et de corail) et d'eau douce (zones humides, rivières, lacs).

Pour garantir la mise en œuvre du règlement européen, les États membres devront régulièrement soumettre à la Commission des plans nationaux de restauration indiquant, de façon opérationnelle<sup>13</sup>, comment ils atteindront les objectifs fixés. Dans un premier temps, les

États membres devront soumettre d'ici août 2026 leur plan national de restauration couvrant la période allant jusqu'à juin 2032, avec une vue d'ensemble stratégique pour la période au-delà de juin 2032. Puis, à l'horizon de juin 2032 pour les dix années à venir jusqu'en 2042, avec une vue d'ensemble stratégique jusqu'en 2050, et enfin d'ici à juin 2042, pour la période restante jusqu'en 2050.

**Pour le CESE, la mise en œuvre de la politique de restauration de la nature peut être l'occasion 1) de reconnaître, accélérer et démultiplier les actions et bonnes pratiques** déjà mises en œuvre, souvent de façon volontaire, par les différents acteurs (particuliers, propriétaires fonciers, entreprises, associations, collectivités territoriales et établissements publics), **et 2) de mettre en cohérence des cadres d'intervention technique, financière et juridique insuffisamment intégrés, voire contradictoires.** Les mesures de restauration identifiées par le règlement européen correspondent à des techniques connues et pratiquées (agroécologie, gestion durable des forêts, etc.) mais les acteurs évoquent tous, d'une part, « *un volume qui doit changer* », une « *montée en puissance* » nécessaire, et d'autre part, un changement d'approche à opérer dans la façon dont les objectifs de préservation de la biodiversité sont considérés dans notre société.

<sup>12</sup> Selon la Commission, les 30 % dégradés correspondent bien à 20 % de l'ensemble des superficies européennes.

<sup>13</sup> À la différence de la stratégie nationale pour la biodiversité pour 2030, dont les objectifs et les actions sont généraux.

Si les préconisations de cet avis s'adressent en premier lieu aux pouvoirs publics, le CESE tient donc à souligner l'importance de créer les conditions pour que chacun (re)trouve le lien avec la nature, source de satisfactions et de bien-être. Certes, la biodiversité est plus complexe à mesurer et à comprendre que les émissions de gaz à effet de serre responsables du changement climatique. Pour cette raison, elle souffre d'une moindre prise en charge politique. Mais les mesures de restauration ont au moins deux atouts pour attirer l'attention : **leurs effets sont visibles et leurs bénéfices sont locaux**<sup>14</sup>. Ces qualités permettent d'espérer que les choix en faveur de la restauration de la nature soient compris et soutenus, ainsi que l'a été l'appel de plus de 200 ONG environnementales en faveur de l'adoption du règlement européen, signé par près d'1,2 million de citoyens européens fin 2023<sup>15</sup>.

Pour une restauration effective de la nature, nos modes de vie (et par voie de conséquence nos modes de production) doivent être profondément transformés. Ces transformations imposent que la politique qui les portera assume des arbitrages difficiles mais nécessaires à court et moyen terme, qu'elle explique et accompagne ses orientations, et que chacun soit outillé et reconnu dans sa contribution à l'amélioration de notre cadre de vie, de nos liens au vivant et aux autres.

---

<sup>14</sup> Voir par exemple les études de cas en Europe, dans le rapport du Fonds mondial pour la nature (WWF) « Restauration de la nature, une solution gagnante pour la biodiversité et le climat » (2024).

<sup>15</sup> WWF, Lettre aux décideurs « Réparer la nature », 2023.

## PARTIE 01

# État des lieux

## A. Restauration des écosystèmes : de quoi parlez-vous ?

**Les écosystèmes sont des ensembles dynamiques où des organismes vivants interagissent entre eux et avec leur milieu.**

Lorsque leur fonctionnement n'est pas altéré, les sociétés humaines peuvent en tirer durablement des biens ou des services qui leur sont profitables.

**Les services écosystémiques peuvent être regroupés en quatre grandes catégories :** services d'approvisionnement (eau douce, nourriture, matériaux, ressources médicinales, etc.) ; services de régulation (qualité de l'air, de l'eau, climat, événements extrêmes, etc.) ; services culturels (santé physique et mentale, loisirs, tourisme, etc.) ; services de support, qui regroupent toutes les propriétés écosystémiques permettant la réalisation des trois autres catégories de services (cycle de la matière, cycle de l'eau, formation des sols, conservation de la diversité génétique, etc.)<sup>16</sup>. La France est particulièrement concernée car elle « se place parmi les dix pays hébergeant le plus grand nombre

*d'espèces animales et végétales menacées dans le monde »*<sup>17</sup> du fait de la grande richesse de ses territoires ultramarins.

**La plupart des indicateurs montrent une dégradation des écosystèmes.** Depuis les années 1970, seul le rendement facial des services d'approvisionnement a augmenté, au prix d'une mise en exploitation d'espaces naturels et d'une surexploitation de certaines ressources qui ont fortement réduit les capacités de la nature à générer les services relevant des trois autres catégories. Cette évolution est d'autant plus préoccupante que la plupart des services écosystémiques sont irremplaçables. Les solutions humaines de substitution sont à la fois extrêmement onéreuses et moins performantes. Par exemple, l'effondrement de populations de chauves-souris insectivores aux États-Unis a entraîné une hausse moyenne de l'usage des pesticides de 31 % dans les zones touchées pour compenser ce service de prédation<sup>18</sup>. En complément des

<sup>16</sup> Millennium Ecosystem Assessment, <https://www.millenniumassessment.org/en/Global.html>; Projet de caractérisation des fonctions écologiques des milieux en France, Commissariat général au développement durable (CGDD), Études & documents n°20 (mai 2010), 18715.pdf ([developpement-durable.gouv.fr](http://developpement-durable.gouv.fr))

<sup>17</sup> Comité français de l'Union Internationale pour la conservation de la nature (UICN).

<sup>18</sup> Revue Science, « *The economic impacts of ecosystem disruptions: Costs from substituting biological pest control* » (2024).

3 milliards d'euros (Md€) de la filière française de vente de bois<sup>19</sup>, la valeur des services culturels des forêts est estimée en France entre 13 et 45 Md€.

- Pour mesurer l'ampleur de la dégradation, l'IPBES utilise un cadre conceptuel, dont l'acronyme anglais est DPSIR (*Driving Forces, Pressures, States, Impacts, Responses*), qui distingue forces motrices, pressions, état, impacts et réponses. À chacun de ces volets correspond une batterie d'indicateurs. L'annexe 2 présente les graphiques simplifiés qui concernent le territoire français et les indicateurs relevant de trois volets (pressions, état et réponses). À titre d'exemples :
- l'observatoire national de la biodiversité (ONB) estime que 17 % des espèces de faune et de flore sont aujourd'hui menacées ou éteintes en France et que leur risque d'extinction a augmenté de près de 14 % en moins de dix ans. En particulier, les populations d'oiseaux communs spécialistes<sup>20</sup> ont diminué de 24 % entre 1989 et 2021 avec un effondrement de 36 % des populations d'oiseaux spécialistes des milieux agricoles<sup>21</sup>. En Europe, le nombre d'oiseaux a décliné de 25 % en 40 ans voire de près de 60 % pour les espèces des milieux agricoles. Signalons que l'année 2024 marque la première extinction officiellement

reconnue d'une espèce d'oiseau dans la zone couvrant l'Europe, l'Afrique du Nord et une partie de l'Asie, le courlis à bec grêle (*Numenius tenuirostris*), sous l'effet des activités humaines (artificialisation et dégradation de l'habitat, prélèvements, etc.)<sup>22</sup>;

- la biodiversité des sols, composée d'insectes, d'acariens, de vers de terre, de mollusques, de protozoaires, d'archées, de bactéries, de champignons, des racines des plantes est essentielle pour notre alimentation et notre santé, le cycle et la qualité de l'eau et le stockage du carbone mais elle est en déclin, selon des proportions encore mal mesurées, ne serait-ce qu'en raison de l'artificialisation des sols<sup>23</sup> ;

en réponse à la dégradation de la biodiversité, le Muséum national d'histoire naturelle évaluait en 2020 que seulement « 9% des espèces et 30% des habitats évalués sont suffisamment couverts par le réseau d'aires sous protection forte »<sup>24</sup>.

---

19 Audition d'Audrey Coreau, cheffe du service de l'économie verte et solidaire du commissariat général au développement durable (CGDD), citant les résultats du programme d'Évaluation française des écosystèmes et services écosystémiques (EFESE) publiés en 2019.

20 Une espèce est considérée comme spécialiste d'un habitat donné lorsqu'au moins deux tiers de ses effectifs sont concentrés dans ce seul habitat.

21 La biodiversité française en déclin - 10 ans ONB

22 Étude parue en novembre 2024 dans la revue d'ornithologie IBIS, citée sur le site de la Ligue de protection des oiseaux (LPO).

23 Inrae, entretien avec Philippe Lemanceau, publié le 4 décembre 2020. L'Inrae rappelle qu'en 10 ans (2010-2020), les sols artificialisés ont progressé de 596 000 ha soit environ 1% du territoire français métropolitain. Dans les années 1990-2010, cette progression était encore plus rapide, équivalant à un département français tous les 7 ans.

24 Représentativité et lacunes du réseau d'aires protégées métropolitain terrestre au regard des enjeux de biodiversité

**Typologie des restaurations par degré croissant d'interventionnisme.**

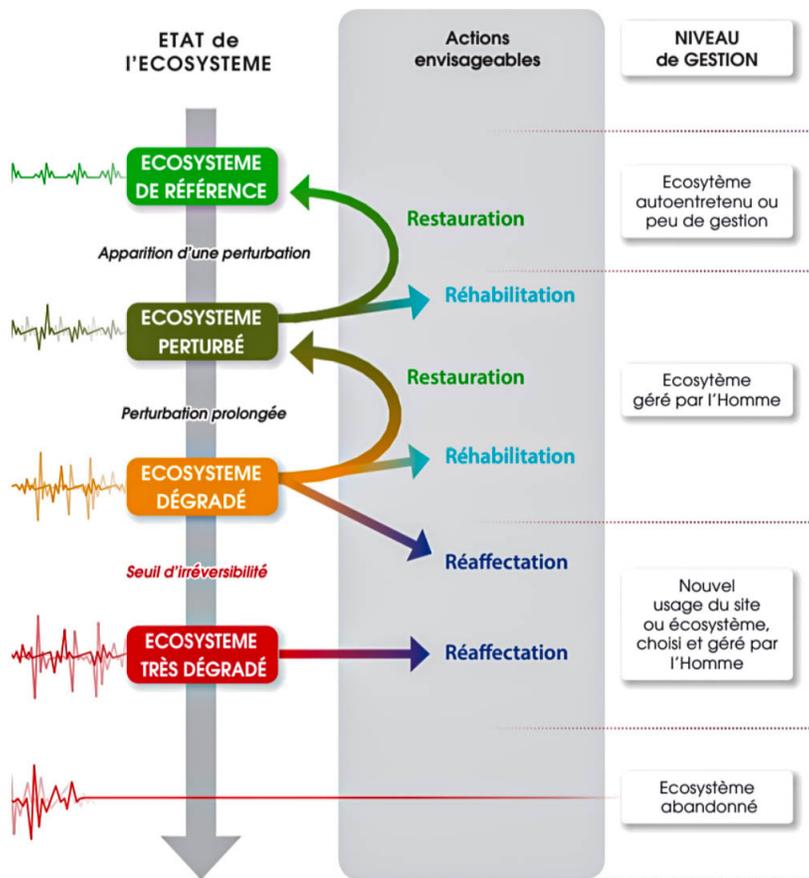
La restauration vise à inverser les processus de dégradation en cours, afin de permettre la récupération d'un écosystème ayant subi des dégradations et visant un état dit « de référence ». L'état de référence n'est pas nécessairement l'état originel : la nature évolue d'elle-même et elle subit les effets du changement climatique, de sorte qu'une restauration à l'identique serait condamnée à l'échec. Il est défini par un état adéquat de toutes les composantes de l'écosystème garantissant son intégrité écologique (sa bonne santé) à long terme : absence de menaces, conditions environnementales

physiques, composition spécifique, diversité structurelle, fonctions écosystémiques et échanges externes. Pour mieux appréhender cette distinction entre « état originel » et « état de référence », une analogie pourrait être faite avec la médecine : après une fracture de la jambe par exemple, la chirurgie vise à récupérer un état de référence (la capacité à s'appuyer sur la jambe et à marcher), et non un état originel (une jambe n'ayant pas subi la fracture). L'écologie de la restauration poursuit le même but de « réparation », à savoir placer un écosystème dégradé sur une trajectoire de rétablissement, pour la conservation et l'amélioration de la biodiversité.

Les actions de restauration peuvent donc être classées par degré croissant d'interventionnisme, comme l'illustrent le tableau et le schéma suivants<sup>25</sup> :

<p>La restauration naturelle (ou « régénération naturelle ») : réduire ou supprimer les sources de dégradation en agissant sur les activités engendrant les pressions, puis laisser l'écosystème récupérer spontanément.</p> <p>Exemples : limitation de l'utilisation d'engins de pêche destructeurs sur les fonds marins ; réduction voire élimination de l'utilisation d'engrais et de pesticides de synthèse, encadrement de l'artificialisation des sols, etc.</p>	<p>Restauration passive</p>
<p>La restauration assistée (ou régénération assistée) : réduire ou supprimer les sources de dégradation en agissant sur les activités engendrant les pressions, ET intervenir sur les composantes abiotiques et biotiques de l'écosystème.</p> <p>Exemples : (r)établissement des pâturages ; élimination des espèces d'arbres non indigènes ; reméandrage des rivières canalisées, enlèvement de drains, etc.</p>	
<p>La restauration reconstructive (ou reconstruction) : réduire ou supprimer les sources de dégradation en agissant sur les activités engendrant les pressions, ET intervenir sur les composantes abiotiques et biotiques de l'écosystème en ayant recours à la réintroduction d'une proportion importante des cortèges d'espèces.</p> <p>Exemples : rétablissement des espèces indigènes par semis ou plantation ; extension des espaces verts urbains existants ; plantation des haies autour des champs cultivés, création d'une mare, etc.</p>	

<sup>25</sup> Voir aussi l'annexe n°7 : exemples de restauration visés par l'annexe VII du règlement européen.



Source : PatriNat

**La restauration des écosystèmes concerne de nombreux acteurs.**

Au niveau de l'État, les services déconcentrés coordonnés par les préfets assurent la planification écologique (avec les outils déjà en place tels que les aires protégées, etc.), le contrôle de la non-dégradation et la coordination des opérateurs (l'office français de la biodiversité - OFB, l'office national des forêts - ONF, le réseau des agences de l'eau, le conservatoire du littoral, le centre national de la propriété forestière - CNPF,

etc.). S'agissant des collectivités locales, les régions sont les cheffes de file biodiversité et co-pilotent les agences régionales de la biodiversité (ARB) avec l'office français de la biodiversité ; les départements sont compétents sur la politique des espaces naturels sensibles (ENS), perçoivent la taxe d'aménagement et conseillent les collectivités *via* par exemple les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE); les communes, établissements publics de coopération intercommunale,

syndicats de rivière assurent un rôle essentiel de maîtrise d'ouvrage, ainsi que de mise en réseau des acteurs, de mobilisation citoyenne et de promotion des projets locaux de restauration via la réalisation d'Atlas de la Biodiversité communale ou le soutien à des projets issus de démarches telles que les budgets participatifs par exemple.

Les gestionnaires d'espaces protégés, publics ou privés, sont diversifiés : citons par exemple les établissements publics de parc national, le conservatoire du littoral, les gestionnaires de réserves naturelles, les associations agréées (protection de la nature, chasse, pêche, etc.), les conservatoires d'espaces naturels ou encore les syndicats mixtes de gestion des parcs naturels régionaux et les propriétaires privés d'espaces classés.

Les entreprises jouent également un rôle important, voire fondamental : entreprises du génie écologique (bureaux d'études, entreprises du paysage, etc.), celles qui ont des obligations réglementaires de compensation, celles directement affectées par l'effondrement de la biodiversité, ou d'autres qui contribuent de façon volontaire à des mesures de restauration de la nature dans le cadre de leurs engagements en matière de responsabilité sociale des entreprises

(RSE). Cependant, la réglementation du reporting extra-financier accélère au sein de l'Union européenne et sera susceptible d'inciter davantage d'entreprises à prendre en compte la biodiversité et les écosystèmes dans leurs modèles d'affaires et choix d'investissements. Ainsi, dans un avenir proche, les grandes et moyennes entreprises seront soumises aux déclarations obligatoires en matière de durabilité en application de la directive (UE) 2022/2464, connue aussi sous l'acronyme CSRD (*Corporate Sustainability Reporting Directive*). Cette directive prévoit un volet « Biodiversité et Ecosystèmes » dans l'analyse de « double-matérialité » : prise en compte des impacts positifs ou négatifs de l'environnement sur une organisation et symétriquement des impacts de l'organisation sur son environnement (préservations, dégradations).

Enfin, à titre individuel ou collectif, chacun peut jouer un rôle dans la restauration de la nature en tant que propriétaire foncier, en participant à des programmes de sciences participatives tels que le programme Vigie Nature<sup>26</sup>, en hébergeant une Oasis nature<sup>27</sup>, en étant membre d'une association ou en aspirant à vivre dans un environnement préservé.

---

26 Vigie Nature - Présentation

27 Les Oasis Nature - Humanité et biodiversité

## DES EXEMPLES DE RESTAURATIONS RÉUSSIES

### UN ÉCOSYSTÈME CÔTIER EN GUADELOUPE

La commune de Port-Louis en Guadeloupe abrite différents écosystèmes (marais, forêts, mangroves) à forte biodiversité, créant des conditions favorables pour le développement de nombreuses espèces, dont des tortues. Cependant, une route littorale, très fréquentée par les automobilistes locaux, interrompait les échanges entre la mer et la mangrove. Cet aménagement entravait les fonctions écologiques et protectrices de ces milieux naturels et diminuait leur rôle de zone tampon pour faire face aux événements climatiques. De plus des espèces envahissantes se développaient, affectant les écosystèmes. Une opération de restauration fut lancée par l'Office national des forêts de Guadeloupe en partenariat avec la commune de Port-Louis, le conservatoire du littoral et l'Office de l'eau. L'un des enjeux de ce projet de restauration fut de faire accepter aux habitants la fermeture de la route pour la transformer en un sentier piéton et cycliste. Cependant, le développement d'un volet social, comprenant des enquêtes de fréquentation, des concertations et des consultations lors de réunions publiques ou encore des animations de sensibilisation aux différents écosystèmes, ont permis de faire accepter ce changement aux habitants. La restauration du site a été fructueuse : le remplacement du pont par une passerelle piétonne a permis à l'eau de circuler à nouveau entre le marais et la mer, le cordon forestier littoral a été renforcé permettant à la végétation de recoloniser une partie de l'ancienne route et les interventions sylvicoles ont permis une régénération naturelle de la forêt<sup>28</sup>.



Source : renaturation du littoral de Port-Louis Nord - ONF 2020

## UN MARAIS ET UNE TOURBIÈRE RESTAURÉS EN NORMANDIE

La commune de Mesnil-sous-Jumièges, en Seine-Maritime, s'est associée à la fédération départementale des chasseurs afin de restaurer le marais communal. Il y a dix ans, ce marais était devenu impraticable, alors qu'il était quelques décennies plus tôt utilisé pour le pâturage une partie de l'année. La fédération, via son pôle REZH'Eau qui repose sur un partenariat avec l'agence de l'eau Seine-Normandie, sensibilise et informe les propriétaires pour les accompagner dans la réalisation de travaux de restauration ou d'aménagement de territoire. Elle a procédé à des études de terrain et à des analyses avant de définir des objectifs avec la commune. Cette dernière a ensuite mis en place un plan de gestion encadrant la restauration de cet écosystème et son maintien dans le temps. Cette association entre la commune et la fédération départementale des chasseurs, se fondant sur leur intérêt commun pour la biodiversité, a permis une restauration réussie. Depuis 2021, le marais est labélisé « Territoire de faune sauvage »<sup>29</sup> et les deux parties ont contractualisé une obligation réelle environnementale (ORE) garantissant 18 années de bonne gestion du site.

C'est également par cet intérêt commun pour la biodiversité que le pôle REZH'Eau de la fédération des chasseurs de Seine-Maritime et un propriétaire privé se sont associés afin de restaurer la tourbière du Bois Ginette à Beaubec-la-Rosière (Seine-Maritime). Aujourd'hui, la flore et la faune se sont développées, on y trouve des amphibiens ou encore des odonates. Pour maintenir le site, deux vaches Highland occupent la tourbière.



Source : CESE, déplacement sur le site d'une tourbière restaurée à Beaubec-la-Rosière (Seine Maritime).

<sup>29</sup> Ce label européen Wildlife Estates-Territoires de faune sauvage entend faire reconnaître l'engagement des propriétaires en faveur de la conservation de la nature.

### DES RESTAURATIONS EN MILIEU URBAIN

La restauration des écosystèmes se déploie également dans les milieux urbains pour pérenniser les services écosystémiques rendus par la biodiversité aux villes (lutte contre les îlots de chaleur, lutte contre les inondations, etc.). Ainsi, les collectivités territoriales, au travers de leurs plans d'aménagement, multiplient progressivement les projets de restauration.

C'est notamment le cas de la ville de Sarcelles dans le Val d'Oise, traversée par la rivière du Petit Rosne. Pendant une quarantaine d'années, le cours d'eau a disparu du champ de vision des habitants, en raison de la bétonisation qui avait fini par le recouvrir. Cependant, en 1992, la ville fut touchée par d'importantes inondations, suscitant l'idée de restaurer une partie de la rivière en centre-ville. Les travaux, financés par la région, l'agence de l'eau et le département pour un montant d'environ 1 million d'euros, commencèrent en 2014. Un nouveau lit pour la rivière a été recréé avec une diversité d'habitats possibles pour la faune aquatique. Le syndicat intercommunal pour l'aménagement hydraulique des vallées du Croult et du Petit Rosne souligne que *« sans réintroduire aucune espèce, la faune sauvage a ainsi repris ses droits dans le centre-ville de Sarcelles »*. De plus, après les importantes précipitations du printemps 2020, la commune a pu constater que le risque d'inondation est bien mieux maîtrisé avec la rivière restaurée.



Source : [Syndicat Mixte pour l'Aménagement Hydraulique des vallées du Croult et du Petit Rosne](#)

Ces exemples ne représentent qu'un aperçu de la diversité des projets conduits en matière de restauration de la nature, ils illustrent une prise de conscience de l'importance d'écosystèmes fonctionnels et en bonne santé pour le bien-être et la sécurité des populations (prévention des inondations, diminution des sécheresses, amélioration du cadre de vie, etc.).

**Les facteurs de réussite de tels projets** sont la participation de la population et une forte implication des élus et porteurs de projets dans la durée, l'élaboration d'un cadre méthodologique clair et d'une gouvernance large, la pluridisciplinarité dans la phase de conception et enfin l'évaluation du projet, assortie d'un suivi sur le terrain et de la pérennisation des mesures de restauration.

## **B. Le règlement européen sur la restauration renforce le cadre réglementaire existant afin d'inverser l'érosion de la biodiversité**

### **1. Les principaux dispositifs existants se sont révélés insuffisants pour restaurer les écosystèmes.**

**La restauration de la nature s'inscrit dans un cadre réglementaire préexistant et bénéficie d'une part des financements consacrés à la biodiversité**

**Au sens large**, la restauration des écosystèmes est susceptible de répondre à de nombreuses politiques environnementales. En effet, la restauration peut consister d'abord à réduire ou à supprimer les sources de dégradation en agissant sur les activités engendrant les pressions (cf. définition de la restauration « passive »). En ce sens, la lutte contre le réchauffement climatique, contre les pollutions, contre l'artificialisation des sols, etc., sont susceptibles, en théorie, de contribuer à restaurer la nature.

Plusieurs dispositifs sont toutefois plus **directement** liés à la restauration :

- soit parce qu'ils visent spécifiquement à protéger les écosystèmes : directives communautaires 2009/147/CE sur la conservation des oiseaux sauvages et 92/43/CEE relative à la conservation des habitats naturels et de la faune et la flore sauvages, modifiée par la directive 97/62/CE, qui ont créé le réseau européen Natura 2000 ; directive cadre sur l'eau (DCE) qui prévoit l'atteinte du bon état écologique des masses d'eau d'ici 2027, directive cadre stratégique pour le milieu marin (DCSMM) qui prévoyait d'« assurer de façon constante la protection et la conservation de ce milieu et d'éviter sa détérioration » pour atteindre un « bon état écologique du milieu marin » au plus tard en 2021 ; règlements et programmes portant sur les espèces exotiques envahissantes (EEE<sup>30</sup>), sur le commerce international des espèces de faune et de flore ; cadre de financement LIFE (programme européen pour l'environnement et l'action pour le climat), etc. ;

<sup>30</sup> Règlement n° 1143/2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes.

→ soit parce qu'ils impliquent une action humaine « interventionniste » de restauration « active » des écosystèmes pour protéger les populations contre les risques naturels : effacement d'obstacles à l'écoulement des eaux pour recréer des zones d'expansion de crues, politique de restauration des terrains en montagne (RTM) mise en place au XIX<sup>ème</sup> siècle pour protéger contre les éboulements et glissements de terrain, via le boisement des pentes, les zones habitées en contrebas.

**Sur le plan de la planification**, la restauration de la nature peut contribuer aux objectifs de la **stratégie nationale pour la biodiversité (SNB)** pour 2030, publiée en novembre 2023, du plan Nature en ville publié en septembre 2024, du **plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC)** en cours de consultation ou encore de la **stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP)** publiée en 2021 et dont le premier plan d'actions triennal est en cours d'évaluation.

**Sur le plan financier**, une très faible partie des dépenses publiques pour l'environnement est consacrée à la restauration active. La stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale (SPAFFE) fournit des indications sur les dépenses favorables et défavorables à la biodiversité. D'après le Gouvernement dans son budget vert basé sur la

version initiale du projet de loi de finances pour 2025, les crédits spécifiquement associés à la politique de préservation de la biodiversité s'élevaient à 420 M€<sup>31</sup>. Parmi ces crédits, près de 250 M€ sont dédiés à la protection des écosystèmes terrestres et marins, incluant l'évaluation de l'état et des pressions sur la biodiversité, l'extension des aires protégées, la connaissance et la restauration des écosystèmes, la préservation des espèces ainsi que la lutte contre les espèces exotiques envahissantes. Parmi ces crédits figurent les 153 M€ du Fonds vert consacrés à l'accompagnement des collectivités dans la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité, dont la sous-mesure « Restauration écologique » du Fonds vert dotée d'environ 1 M€. Les dépenses favorables à la biodiversité participent donc davantage au maintien de sites de bonne qualité qu'à la restauration d'écosystèmes dégradés. Toutefois, d'autres sous-mesures peuvent contribuer à la restauration des écosystèmes en visant la réduction des pressions sur les milieux<sup>32</sup>. Par ailleurs, des dispositifs comme le fonds pour le recyclage des friches, géré par l'Ademe peuvent donner lieu à renaturation de certains sites. Selon le Gouvernement, à ces 420 M€ s'ajoutent des crédits favorables à la biodiversité provenant de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (plan haies, soutien à l'agriculture biologique, stratégie écophyto et mesures agro-

<sup>31</sup> À la date de rédaction de l'avis.

<sup>32</sup> Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires - MTECT 2023

environnementales et climatiques, soutien au renouvellement forestier), mais dont le lien avec la restauration de la nature est plus indirect.

Quoi qu'il en soit, l'ordre de grandeur des financements dédiés à la préservation et la restauration de la nature, en comparaison des 109 Md€ consacrés à la décarbonation selon la SPAFTE, illustre la trop faible part des moyens publics consacrés aux services écosystémiques sur lesquels reposent pourtant toutes les activités humaines.

### **Un cadre malgré tout insuffisant pour enrayer la dégradation des milieux**

Pour le CESE, **quatre constats s'imposent.**

Tout d'abord, **l'état actuel et la trajectoire continue de dégradation des milieux ne sont pas reconnus comme une menace essentielle pour notre société, qui ne s'en empare donc pas suffisamment.** Dans son

examen de la mise en œuvre de la politique environnementale publié en septembre 2022, la Commission européenne souligne que des mesures supplémentaires de protection des sites Natura 2000 sont nécessaires en France, qui se situe en deçà de la moyenne européenne en matière de bon état de conservation des habitats et des espèces au titre de la directive « Habitats ». De plus, le nombre de masses d'eau en bon état écologique et chimique n'est pas satisfaisant au regard de la directive cadre sur l'eau (DCE) dont les cibles avaient été fixées originellement à horizon 2015. De la même manière, la directive cadre stratégie du milieu marin (DCSMM) prévoyait pour 2020 l'atteinte du bon état écologique des milieux aquatiques, ce qui

n'est pas le cas<sup>33</sup>. Les exemples récents de renoncement ou de modération des objectifs environnementaux ne manquent pas. Cette stratégie contribue à décrédibiliser l'action publique et pousse au désengagement des acteurs à toutes les échelles.

En deuxième lieu, **la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC)**, qui vise à compenser les atteintes à la biodiversité provoquées par le développement des aménagements et infrastructures ou de projets d'exploitation des milieux, **présente de nombreuses lacunes.** L'article L. 110-1 du code de l'environnement dispose : « *Ce principe implique 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* ».

Les constats dressés par le CESE en 2020<sup>34</sup> demeurent malheureusement valables :

- les dossiers de demande d'autorisation déposés par les maîtres d'ouvrage renseignent peu ou sous-estiment l'état écologique initial (nombre et effectifs des espèces, habitats, etc.) ;
- les impacts apparaissent souvent sous-estimés ;
- les mesures d'évitement demeurent très rares ;
- les mesures de compensation sont rares, ne portent que sur une fraction de la biodiversité impactée, sur des parcelles trop réduites pour être

33 Agence européenne pour l'environnement, *Marine messages II, Navigating the course towards clean, healthy and productive seas through implementation of an ecosystem-based approach*, 2020.

34 CESE, avis *Bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* (septembre 2020).

efficaces et avec un état initial du site de compensation choisi souvent mal expertisé ou sous-estimé ;

- la relative faiblesse du suivi des mesures de réduction et de compensation ne permet pas d'en vérifier l'existence et l'efficacité.

La gradation prévue par la séquence ERC constitue à elle seule un outil très insuffisant. Trop souvent détournée en un droit à artificialiser, elle se limite quasi-exclusivement aux termes réduire et compenser « RC », quand ce n'est pas à la seule lettre R, car les impacts sont à tort présentés comme non significatifs, ce qui peut dispenser de la compensation. Complexe, exigeante en moyens de contrôle, aux gains incertains, la compensation est souvent synonyme en réalité de perte nette de biodiversité. Trop fréquemment, ce sont les associations qui veillent au respect du droit, par la contestation en justice des arrêtés d'autorisation, alors que c'est la responsabilité directe de l'État, chargé d'autoriser le projet, de fixer les obligations d'évitement, de réduction ou de compensation au bon niveau.

Une étude récente traitant les 1 153 mesures compensatoires entre 2017 et 2021 le confirme : les mesures de compensation restaurent très faiblement la biodiversité et les fonctions écologiques des sites car elles sont trop localisées, sur des petites surfaces (leur taille moyenne est de 0,41 hectare) et ne ciblent

qu'un « paramètre précis du cycle de vie d'une espèce ou de la présence d'une zone humide »<sup>35</sup>.

Elles ne répondent qu'à une obligation de résultat administratif et règlementaire sans chercher à véritablement corriger les impacts néfastes à la biodiversité résultant des ouvrages à compenser. De plus, les mesures compensatoires doivent générer des gains écologiques suffisants, ce qui suppose qu'elles soient réalisées sur des sites en mauvais état écologique. Or, les deux tiers de la surface des sites de compensation se situent sur des espaces où le score d'intégrité biophysique est supérieur à la médiane française, et 40 % se situent dans des zones en très bon état.

En troisième lieu, le CESE constate que **les porteurs de projets peuvent être dissuadés de s'engager dans des projets de restauration** car les interlocuteurs leur paraissent trop nombreux, les outils et financements trop dispersés, complexes (du fait du recours préférentiel aux appels à projets et à l'absence de visibilité pluriannuelle des financements) et parfois inaccessibles pour les structures de petite taille, les moyens d'information trop rares et, *in fine*, les investissements nécessaires potentiellement risqués, sans garantie de prise en charge collective ou de reconnaissance spécifique.

<sup>35</sup> Brian Padilla, Salomé Gelot, Adrien Guette et Jonathan Carruthers-Jones.

Étude *La compensation écologique permet-elle vraiment de tendre vers l'absence de perte nette de biodiversité ?*, février 2024

Enfin, **la protection effective de la biodiversité se heurte à de nombreuses politiques sectorielles** pourtant nécessaires (agriculture, pêche, forêt, industries et autres) qui ne permettent pas de diminuer la pression de ces secteurs sur la biodiversité, y compris dans les aires protégées qui sont indirectement touchées. Les modèles de production doivent évoluer afin de

concilier les activités économiques et la protection de la biodiversité. La politique agricole commune (PAC) sur la période 2023-2027 a été adoptée avant les règlements et directives pris en application du Pacte vert, ce qui n'a pas permis à cette politique sectorielle de s'aligner avec les objectifs de la stratégie pour la biodiversité et d'y concourir<sup>36</sup>.

### TROIS EXEMPLES DE POLITIQUES À INTERROGER AU REGARD DES ENJEUX DE RESTAURATION : LES FORÊTS, LES HAIES ET LES ZONES HUMIDES

#### LES FORÊTS

Le règlement européen relatif à la restauration des écosystèmes prévoit que les États membres devront améliorer la biodiversité des écosystèmes forestiers avec certains indicateurs, tels que le bois mort sur pied et couché et l'indice commun des oiseaux forestiers, en tenant compte du risque d'incendies de forêt<sup>37</sup>. Les États membres sont aussi invités à contribuer à la plantation d'au moins trois milliards d'arbres supplémentaires d'ici à 2030 au niveau de l'Union européenne.

Lors de son audition par le CESE, Aurélien Carré<sup>38</sup> (UMS Patrinat, MNHN) a estimé que l'objectif français de planter un milliard d'arbres d'ici à 2032 ne répondra pas à l'objectif européen. En effet, le cahier des charges de France 2030 ne répond pas aux « *Lignes directrices européennes relatives au boisement, reboisement et la plantation d'arbres respectueuses de la biodiversité* » qui recommandent de s'appuyer sur les espèces et sur une régénération naturelle, ni aux recommandations de l'Académie des Sciences en faveur d'une gestion des forêts plus proche de la nature<sup>39</sup>.

36 Sur ces points, voir par exemple les rapports : Cour des comptes européenne, « Biodiversité des terres agricoles : la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin » (2020) et « Les plans nationaux relevant de la politique agricole commune » (2024) ; Cour des comptes, « Rapport annuel 2024 consacré à l'adaptation au changement climatique » (3<sup>ème</sup> partie).

37 Cf. annexe n°8 : liste des indicateurs de biodiversité pour les écosystèmes forestiers figurant à l'annexe VI du règlement UE du 24 juin 2024.

38 « Restauration de la nature : « Les 27 devront expliquer comment ils comptent garantir la non-dégradation des écosystèmes » » AEF Info, Dépêche n°717442 du 7 octobre 2024.

39 « Pour gérer les effets du changement climatique par une stratégie sans regrets, la structure des peuplements devra être ajustée en favorisant la sylviculture à couvert continu, en ajustant les densités de peuplement aux conditions hydriques, en augmentant la diversité des essences, en évitant autant que possible les coupes rases dont les impacts écologiques et climatiques sont trop importants, et en conservant des vieux arbres qui sont des refuges pour la biodiversité et représentent un patrimoine génétique à préserver », Académie des Sciences, rapport « Les forêts françaises face au changement climatique » (juin 2023).

La mise en œuvre du règlement sur la restauration de la nature en forêt devra relever le défi de la multifonctionnalité pour faire converger le besoin de renforcer la protection et la régénération du vivant, la lutte contre le changement climatique et la réponse aux besoins en bois de la société (bois d'œuvre, d'industrie et énergie). Une diversité d'approches et de sylvicultures devra être poursuivie, et des outils de relevés de biodiversité simples tels que l'Indice de biodiversité potentielle (IBP) qui permettent à chaque particulier d'estimer la portée de son action, devront être promus auprès des propriétaires forestiers. De même, l'équilibre agro-sylvo-cynégétique devra être rétabli partout où le déséquilibre est avéré.

Dans son avis « Face au changement climatique, quelle sylviculture durable pour adapter et valoriser les forêts françaises ? » adopté en mars 2021, le CESE appelle notamment à « adapter les documents de gestion durable en forêt publique et privée en y intégrant des indicateurs de diversité des essences, de biodiversité, ainsi que de captation et de stockage de carbone » et à bâtir un plan national visant à « permettre à l'ensemble de la société de comprendre ce qu'est la forêt » autour d'actions d'éducation à la nature, de sensibilisation des forestiers aux attentes de la société, de conventions entre acteurs publics et privés et de labellisation de forêts.

#### LES HAIES

Sous l'effet conjoint du remembrement agricole et du déclin de l'activité d'élevage, 70 % du linéaire de haies a disparu depuis 1950, dont 23 500 km de haies par an sur la période 2017-2021, soit environ 1,5 % par an<sup>40</sup>. Face à ce constat, le Pacte en faveur de la haie a été présenté par le Gouvernement en septembre 2023 pour faire de la haie un outil de la restauration de la biodiversité, notamment en milieu agricole. Décliné en 25 actions, ce pacte a pour objectif de replanter 50 000 km de haies d'ici 2030 et de garantir une gestion durable en accompagnant les acteurs dans leur projet, de la replantation à la gestion. Doté d'un budget de 110 M€ pour 2024, le dispositif se fonde sur des appels à projets régionaux, permettant d'apporter le soutien financier nécessaire et de s'adapter aux situations locales. De plus, ce plan s'appuie sur la création d'un observatoire de la haie pour collecter des données, créer un référentiel et suivre l'évolution qualitative et quantitative des plantations de haies. Il vise également à simplifier la législation et la réglementation afin d'assurer une lisibilité des textes, une cohérence et une facilité d'accès. Enfin, il souhaite créer une économie autour de la haie, au travers des aides publiques (PAC) et privées (crédit carbone, crédit biodiversité) mais également en développant l'usage des produits de la haie (paillage, litière, bois énergie, etc.). Toutefois, les objectifs fixés restent insuffisants pour enrayer la diminution nette du linéaire de haies, et par ailleurs le projet de loi de finances 2025<sup>41</sup> tend à diminuer le budget pour le plan haie de 72 % par rapport à 2024.

40 Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), rapport *La haie, levier de la planification écologique* (2023).

41 À la date de rédaction de l'avis.

## LES ZONES HUMIDES

Marais, tourbières, mangroves, prés salés, etc. abritent une importante biodiversité et apportent de multiples services écosystémiques (stockage et épuration de l'eau dans les nappes phréatiques ; stockage du carbone ; habitats pour des espèces). Cependant, la moitié des zones humides a disparu entre 1960 et 1990 en France et 6 % seulement sont en bon état<sup>42</sup>. Selon une étude, sur 223 sites humides étudiés, chacun subissait en moyenne les pressions de 14 activités humaines différentes<sup>43</sup>. Le 4<sup>ème</sup> plan national d'action milieux humides, initié en 2022, vise à poursuivre et amplifier les actions en faveur de la connaissance, de la protection et de la restauration des milieux humides.

## **2. La voie du règlement européen : l'ambition de renforcer et mettre en cohérence les dispositifs existants**

En 2021, la Commission européenne est partie du constat que la stratégie européenne de biodiversité pour la décennie 2010-2020 n'avait pas atteint son principal objectif d'enrayer et inverser le processus d'appauvrissement de la biodiversité avant 2020, notamment parce que la plupart de ses objectifs n'étaient que volontaires et rarement considérés comme prioritaires par les États membres<sup>44</sup>. La stratégie européenne n'a ainsi pas permis de s'attaquer aux principales pressions pesant sur la biodiversité ou d'encourager les efforts de restauration à grande échelle, pas même sur les habitats et les écosystèmes ciblés par les législations existantes (directive habitats, directive-cadre sur l'eau, etc.).

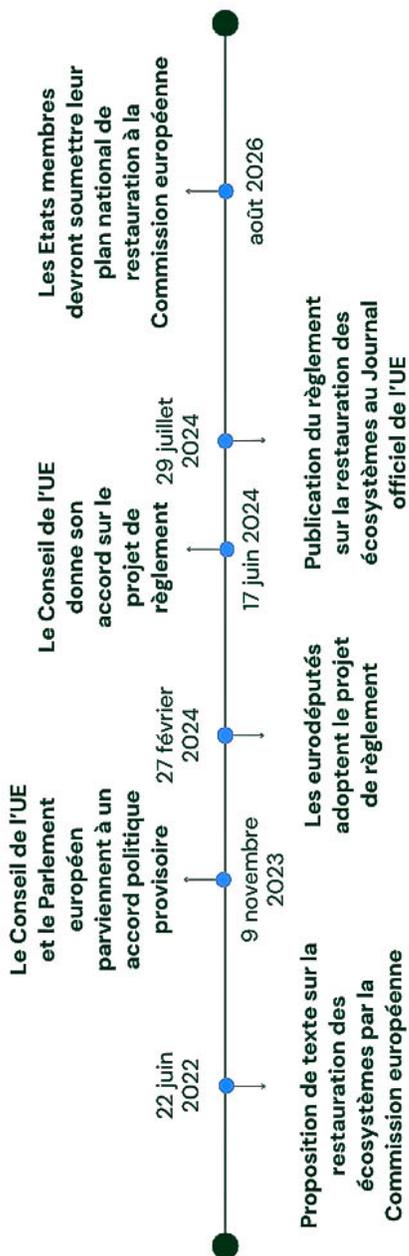
De ce fait, lorsque la Commission européenne a commencé à travailler à la stratégie à l'horizon 2030, la direction générale de l'environnement a conclu qu'il serait dorénavant nécessaire d'adopter des objectifs quantifiés en matière de conservation et de restauration et de rendre le cadre législatif existant plus contraignant pour les États membres afin d'atteindre ces objectifs. La Commission a ainsi proposé que soit créé un nouvel instrument législatif quantifiant les objectifs d'amélioration de l'état de la biodiversité pour une diversité d'écosystèmes. Ces objectifs ont vocation à s'articuler et décliner les engagements pris dans le cadre de la Stratégie européenne pour la biodiversité adoptée en 2021, qui fixe notamment l'objectif de créer un réseau d'aires protégées couvrant 30 % de la surface terrestre et maritime de l'UE, dont 10 % en protection stricte.

<sup>42</sup> UMS Patrimoine Naturel, *Biodiversité d'intérêt communautaire en France : un bilan qui reste préoccupant ; Résultats de la troisième évaluation des habitats et espèces de la directive Habitats-Faune-Flore (2013-2018)* (2019).

<sup>43</sup> Ministère chargé de la transition écologique, *Évaluation nationale des sites humides emblématiques 2010-2020* (2020).

<sup>44</sup> Cf. exposé des motifs et étude d'impact du règlement.

PROCESSUS D'ADOPTION DU RÈGLEMENT EUROPÉEN SUR LA RESTAURATION DES ÉCOSYSTÈMES



**Le règlement, s'il a été adopté après une phase de remise en cause et d'incertitude quant à son adoption définitive, et dans une version moins contraignante que la version initiale de la Commission européenne, introduit des changements substantiels.** Il oblige les États membres à mettre en place les mesures de restauration nécessaires pour améliorer, jusqu'à atteindre un bon état, les zones de nombreux habitats (zones humides, prairies, forêts, etc.) qui ne sont pas en bon état pour atteindre un taux de 30 % de ces surfaces d'ici à 2030, 60 % d'ici à 2040 et 90 % d'ici à 2050. Les indicateurs de biodiversité, qui concernent essentiellement le milieu agricole et les forêts, devront atteindre une valeur qualifiée de « satisfaisante » : pollinisateurs, papillons de prairies, oiseaux communs des milieux agricoles ou forestiers, densité de bois mort, etc.<sup>45</sup>. Chaque projet devra alors vérifier s'il participe ou non à la détérioration des habitats d'intérêt communautaire, ce qui, contrairement aux espèces protégées, n'est pas forcément le cas aujourd'hui. Concrètement, cela va conduire à relever le niveau de détail des études d'impact et la séquence ERC (éviter, réduire, compenser), en incluant notamment la dimension « habitat ».

Certes, au cours de l'examen du projet de règlement, des assouplissements ont été introduits<sup>46</sup> : dérogations pour les projets d'intérêt public majeur n'ayant pas d'alternative moins préjudiciable, en particulier pour les infrastructures d'énergies renouvelables ou pour la défense nationale ; modification du principe de non-dégradation devenu « non-dégradation significative » ; abandon de l'objectif de la présence

d'un couvert arboré urbain d'au moins 10 % dans toutes les agglomérations et dans les villes et banlieues d'ici à 2050 ; suppression de l'objectif visant à ce qu'au moins 10 % de la surface agricole de l'UE soit constitué de particularités topographiques à haute diversité à

l'horizon 2030 ; **non utilisation** pour des mesures de restauration des fonds européens pour l'agriculture et la pêche ; priorisation des zones Natura 2000 pour les actions de restauration.

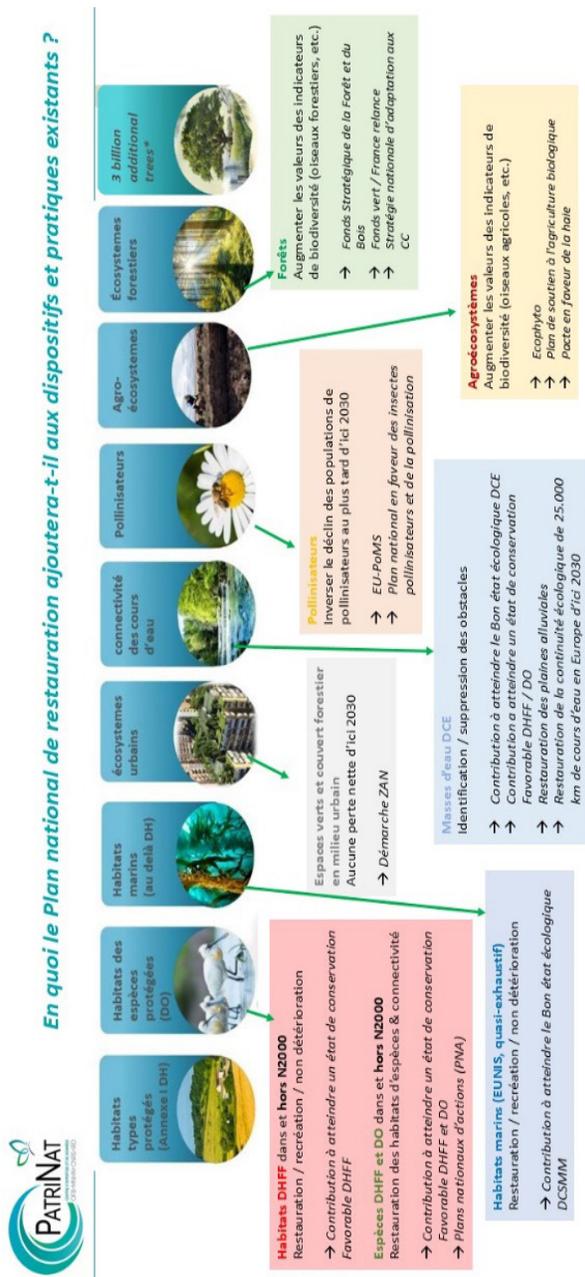
Mais le texte s'est aussi vu renforcé, au cours des discussions au sein du Conseil, par un volet relatif à l'acquisition de connaissances. Au départ, le règlement prévoyait que lorsque l'état d'un écosystème était inconnu, il fallait malgré tout mettre en place des mesures de restauration. Les États membres ont préféré cibler ce qui est réellement dégradé, mais en s'engageant, en contrepartie, à combler les lacunes de connaissance d'ici 2030. Or, par exemple, la directive sur la conservation des habitats et des espèces est en vigueur depuis 1992 sans qu'ait jamais été mis en place un suivi exhaustif et efficace pour connaître leur état.

Le règlement européen et les futurs plans nationaux de restauration que les États membres devront adopter d'ici à l'été 2026 s'appuieront donc sur les réglementations nationales existantes mais dans une logique de renforcement et de massification des actions à conduire. Le règlement est opposable aux États membres mais pas aux propriétaires : l'enjeu est donc, pour l'État, de mobiliser l'ensemble des parties prenantes afin de les engager à être co-responsables du succès du futur plan national de restauration.

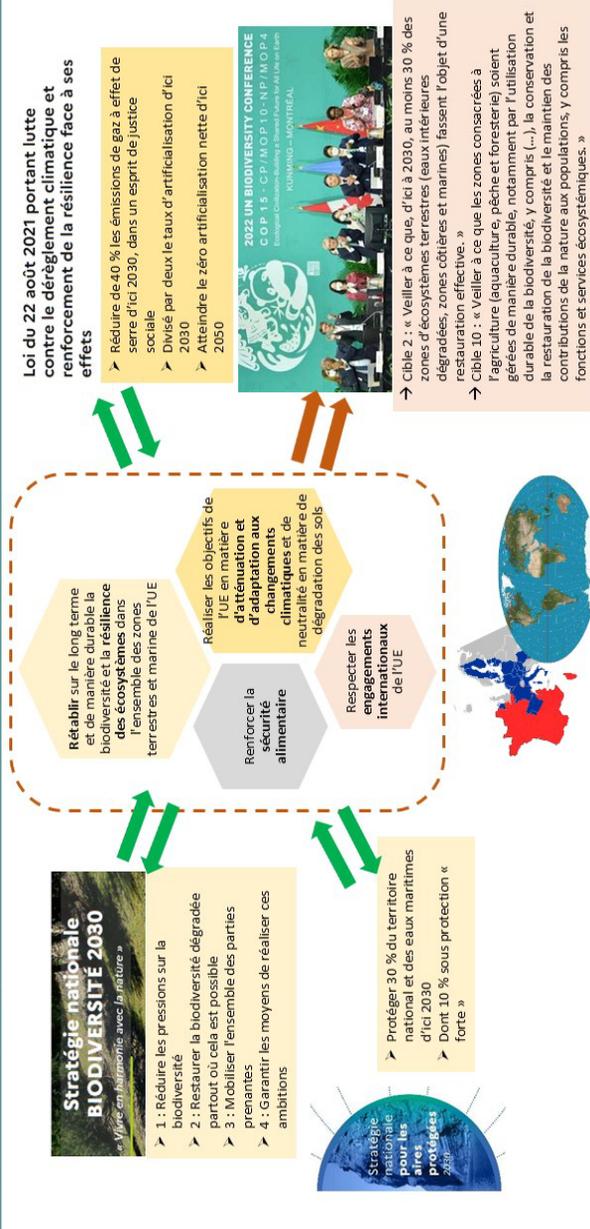
<sup>45</sup> Cf. annexe 7 sur les indicateurs prévus dans le règlement européen.

<sup>46</sup> Situation atypique pour une législation environnementale : le texte voté par les parlementaires européens était plus faible que l'orientation générale votée par les États membres.

En définitive, comme l'illustrent les schémas suivants, le plan national de restauration va devoir s'atteler à une mise en cohérence des cadres et outils de politiques publiques existants.



## En quoi le Plan national de restauration ajoutera-t-il aux dispositifs et pratiques existants ?



Source : Patrinat, audition au CESE le 11 septembre 2024.

## PARTIE 02

# Enjeux et préconisations

## A. Un pilotage interministériel, une planification territoriale et un accompagnement local sont nécessaires pour « embarquer » l'ensemble des acteurs en faveur de la restauration de la nature

### 1. L'État doit assumer de donner le cap et l'ambition

**La politique de restauration des écosystèmes nécessite un portage politique fort** et constant. Le plan national de restauration devra situer la place de la biodiversité dans l'ensemble des politiques publiques, qu'il s'agisse de la politique agricole commune, de la politique commune de la pêche, de l'aménagement du territoire, etc. Il oblige donc l'ensemble des acteurs ministériels à partager des objectifs, des indicateurs et des outils communs. Les enjeux de biodiversité gagneront à être mieux intégrés à l'ensemble des politiques publiques et notamment aux réflexions et stratégies en cours en matière de lutte contre le changement climatique (stratégie nationale bas carbone, plan national d'adaptation au changement climatique). Actuellement, les politiques environnementales, spécialement la biodiversité, conditionnent très peu les politiques publiques sectorielles. Le Premier ministre ou le secrétariat général à la planification écologique (SGPE) seront donc conduits à réaliser fréquemment des arbitrages

stratégiques et budgétaires afin de garantir l'implication de l'ensemble des ministères et particulièrement ceux concernés par les pressions anthropiques les plus importantes (tourisme, agriculture et forêt, pêche, transports, logement, énergies).

C'est tout un contexte politique, largement défavorable, qu'il s'agira de faire évoluer : montée des discours niant l'urgence des politiques environnementales et jusqu'à la réalité de la dégradation des écosystèmes, radicalisation des positions, décisions politiques récentes conduisant à fragiliser la mise en œuvre du Pacte vert européen, etc. Dans une déclaration de février 2024 portant plus généralement sur la transition écologique, le CESE conseillait au Gouvernement d' « *assumer publiquement l'ampleur des changements à venir et les efforts demandés à la population, en lui proposant une planification et des objectifs qui lui donnent une visibilité à la fois sur les avantages de la mettre en œuvre (et les risques de retarder), sur les modalités et les traductions*

concrètes de ce contrat démocratique de transition et sur l'accompagnement et les avantages sociaux de ce changement. »<sup>47</sup>.

### PRÉCONISATION #1

Le CESE préconise d'assurer un portage politique à haut niveau des objectifs de restauration de la nature, capable de rendre des arbitrages favorables face aux politiques sectorielles et évaluant le coût de l'inaction en faveur de la restauration de la biodiversité. L'association des parties prenantes est nécessaire dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan national qui devra porter une attention particulière aux besoins d'accompagnement des secteurs d'activité appelés à faire évoluer les pratiques de gestion des milieux (agriculture, sylviculture et pêche en particulier), tout en fixant un cap ambitieux pour l'atteinte des objectifs définis par le règlement européen. Un suivi annuel de l'atteinte des objectifs pourra utilement faire l'objet d'une présentation au Parlement.

## **2. Les régions sont appelées à piloter la planification territoriale des besoins et des priorités de restauration.**

La restauration effective des écosystèmes suppose une déclinaison territoriale. Les effets de levier en matière de mise en œuvre et de financement résident dans la mobilisation des collectivités territoriales et des porteurs de projet au niveau local.

À ce titre, l'échelon régional paraît le mieux adapté pour traduire les objectifs et les mesures du plan national de restauration. En effet, les régions sont cheffes de file en matière de biodiversité et mettent en œuvre des documents stratégiques transversaux (comme les SRADDET devant intégrer les objectifs de « zéro artificialisation nette » et les continuités écologiques de la trame verte et bleue). Elles sont également autorités de gestion d'un certain nombre de fonds européens pouvant venir cofinancer des projets en matière de biodiversité (FEDER, FEADER).

À cet égard, le CESE souligne avec intérêt la mise en place depuis la fin de l'année 2023, par le secrétariat général à la planification écologique, des COP régionales co-présidées par le préfet de région et le président du conseil régional, avec un secrétaire général dédié à la planification régionale nommé pour trois ans auprès du préfet de région. Les COP régionales, qui doivent associer toutes les parties prenantes, apparaissent comme un espace de déclinaison ajustée aux spécificités des territoires et de remontée d'informations et de bonnes pratiques<sup>48</sup>.

47 CESE, *Déclaration du Bureau sur la transition écologique* (29 février 2024).

48 Audition d'Agnès Hallosserie, directrice du programme Biodiversité à l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI).

L'État dispose d'outils contractuels (CPER, contrats ou pactes territoriaux de relance et de transition écologique -CRTE/PRTE) existants, en fonction des territoires, sans qu'il soit nécessaire de créer un nouveau cadre.

Il est à noter que la direction interrégionale de la mer Méditerranée a soutenu en 2018 la préfiguration de « schémas territoriaux de restauration écologique » (STERE) pour la façade méditerranéenne. Ces schémas visent, de façon concertée et itérative, à identifier les besoins de restauration, les outils et projets existants et à planifier un programme d'actions intégré et priorisé pour les zones destinées à faire l'objet d'opérations de restauration écologique sur les eaux côtières<sup>49</sup>. Pour le CESE, la démarche adoptée dans ce cadre devrait inspirer l'élaboration des politiques de planification territoriale de la restauration pour les autres écosystèmes.

S'agissant des outre-mer, le CESE déplore qu'ils soient insuffisamment représentés dans la stratégie nationale pour la biodiversité 2030 (SNB), comme dans la stratégie nationale mer et littoral 2024-2030 (SNML) et propose d'établir une « stratégie de sauvegarde et de restauration des écosystèmes » spécifique et transversale aux outre-mer, comprenant des déclinaisons territoire par territoire. Ainsi que le précise la délégation des outre-mer du CESE (cf. note annexée au présent avis), les outre-mer représentent 80 %

de la biodiversité française, soit une richesse environnementale unique. La restauration des récifs coralliens, des mangroves et des zones humides est particulièrement importante pour la protection des côtes, qui sont souvent menacées par le réchauffement climatique, l'élévation du niveau des mers, les cyclones et l'érosion. La protection et la restauration des forêts en outre-mer doivent être des priorités au regard de leur apport essentiel dans la lutte contre le changement climatique. Ainsi, chaque territoire ultramarin mérite un plan de sauvegarde de la forêt primaire spécifique. En outre, la restauration des espaces agricoles pollués par la chlordécone aux Antilles est un enjeu majeur, et il est indispensable de garantir une protection élevée des zones agricoles et de captage d'eau pour s'assurer que les résidus de produits phytosanitaires ou de chlordécone ne polluent pas les aliments ou les eaux destinées à la consommation. Par ailleurs, le CESE souhaite insister sur les enjeux de restauration des écosystèmes après l'exploitation minière, notamment en Nouvelle-Calédonie et en Guyane. Enfin, les outre-mer étant caractérisés par de très forts taux d'endémisme, les espèces invasives font courir un risque important pour la biodiversité locale. La restauration des milieux naturels exigera donc une action vigoureuse contre les espèces invasives, qui passe par la prévention, le contrôle et l'éradication de ces espèces, en particulier dans les espaces naturels d'intérêt majeur.

<sup>49</sup> Document stratégique pour la restauration écologique en Méditerranée - PAMM Méditerranée occidentale

## PRÉCONISATION #2

Pour la déclinaison territoriale du plan national de restauration de la nature, le CESE appelle à s'inspirer de la démarche de préfiguration de « schémas territoriaux de restauration écologique » conduite pour la Méditerranée, et à s'appuyer sur les COP régionales de la planification écologique.

Les territoires ultramarins, qui abritent 80 % de la biodiversité française, devraient faire l'objet d'une attention particulière au travers d'une stratégie de sauvegarde et de restauration de leurs écosystèmes, qui tienne compte de leurs spécificités (fort endémisme, insularité, sensibilité aux espèces exotiques invasives, etc.).

### 3. Un guichet unique, porté par les ARB ou équivalents régionaux, devrait accompagner, conseiller et mettre en relation les acteurs (porteurs de projet, propriétaires fonciers, associations, collectivités, etc.)

Le règlement européen prévoit que les États membres s'assurent à la fois de la mise en œuvre des mesures de restauration et de l'absence de dégradation des écosystèmes, ce qui devrait conduire à relever le niveau de détail des études d'impact et la séquence ERC (éviter, réduire, compenser), en incluant notamment la dimension « habitat ».

Au-delà des obligations réglementaires auxquelles ils sont susceptibles d'être soumis, de nombreux propriétaires publics ou privés souhaitant restaurer des milieux mettent en suspens leur projet ou y renoncent faute d'accompagnement en ingénierie écologique et en expertise juridique.

Le calendrier est favorable puisque le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) prévoit, en matière d'adaptation, la création en 2025 d'un tel guichet unique dénommé « Mission Adaptation »<sup>50</sup>. Ce dispositif d'appui technique aux collectivités pour leurs projets d'adaptation réunira la Banque des territoires et les différents opérateurs de l'État susceptibles de leur apporter leur expertise et leur ingénierie : Cerema, Ademe, agences de l'eau, Météo-France, OFB, agence nationale de la cohésion des territoires, agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médicosociaux.

<sup>50</sup> Mesure 25 du projet de PNACC qui a été soumis à consultation publique en novembre et décembre 2014 (cf. PNACC-3\_doc\_chapeau.pdf).

C'est ce modèle qui pourrait être utilisé pour un accompagnement renforcé des acteurs locaux, idéalement par une structure telle que les ARB et sous la forme d'un « guichet » unique, interlocuteur vers lequel ils pourraient se tourner. Cela simplifierait la tâche des porteurs de projets actuellement confrontés à une multitude d'interlocuteurs, de dispositifs et d'outils juridiques pour les orienter vers les modalités les plus efficaces de réalisation de leur projet. Cette démarche permettrait de compléter utilement le projet actuel de créer une « Mission adaptation » dans le cadre du plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC).

### PRÉCONISATION #3

Le CESE préconise que les agences régionales pour la biodiversité (ARB) ou équivalents régionaux constituent, sous la forme d'un guichet unique, la structure de mobilisation et d'accompagnement identifiée par tous les acteurs au niveau régional en termes d'ingénierie de projet, de mise en relation entre acteurs du territoire, et soient chargées de la collecte des données de suivi des projets et de la remontée des données de rapportage auprès de l'Office français de la biodiversité.

Il importe aussi de promouvoir la création d'une ARB dans les régions qui n'en ont pas encore instauré.

## B. Des besoins considérables sont identifiés pour renforcer les connaissances, mobiliser les compétences et favoriser l'engagement populaire autour des enjeux de restauration de la nature

**Comme indiqué plus haut, le règlement européen impose aux États membres de connaître l'état de leurs écosystèmes d'ici à 2030.** Cette

obligation ne figurait pas dans le projet de règlement, qui prévoyait que lorsque l'état d'un écosystème était inconnu, l'État membre devait malgré tout mettre en place des mesures de restauration. Dans le cours de la négociation, les États membres ont préféré cibler ce qui est réellement dégradé, mais en s'engageant, en contrepartie, à combler les lacunes de connaissances d'ici à 2030.

**Améliorer la connaissance des milieux concernés et des actions conduites sera utile pour trois raisons :** mieux

connaître l'état de conservation et l'ampleur des pressions afin de planifier au niveau local les actions de restauration ; mieux référencer et valoriser les initiatives afin de disséminer les bonnes pratiques ; mieux suivre les effets des actions de restauration afin de rendre compte aux parties prenantes et à la Commission européenne.

**Or, cette connaissance est pour l'instant très lacunaire.** Certes, pour certains milieux, les connaissances sont déjà suffisantes pour planifier des actions. Ainsi, les milieux humides sont une priorité parce qu'à l'échelle nationale l'ampleur de leur déclin au cours du XX<sup>e</sup> siècle est bien documenté. Pour ces zones humides, il ne s'agira pas seulement de restaurer des surfaces, mais aussi d'en recréer. De même, à

l'échelle européenne, les données issues des reportages pour les directives oiseaux et habitats sont disponibles et elles montrent un déclin de l'état de conservation des habitats et des espèces d'intérêt communautaires depuis l'adoption respective de ces directives (1979 et 1992).

Toutefois, ces domaines de connaissances restent plutôt l'exception. Selon le centre d'expertise et de données sur le patrimoine naturel PatriNat, il y a une difficulté *pour* « passer du niveau national ou biogéographique à celui de la parcelle. Or c'est bien sur le terrain que l'on va devoir agir pour contribuer à atteindre ces objectifs nationaux. »<sup>51</sup>

En effet, les ordres de grandeur des habitats et des espèces au niveau national sont des extrapolations, à partir de relevés locaux, qui sont nécessairement approximatives. S'agissant des milieux terrestres, il faut donc interroger les acteurs de terrain, qui ont une connaissance de leur territoire, afin qu'ils puissent à la fois identifier précisément les zones soumises à une pression, tel habitat dégradé, etc. et celles où une action peut être envisagée. S'agissant du milieu marin, la même méthode ne pourra pas être appliquée car les données sont très rares, les protocoles de données ne sont pas toujours interopérables et il faudra surtout réglementer les pressions sur la biodiversité puisque les restaurations actives seront rares.

<sup>51</sup> Audition de M. Aurélien Carré, coordinateur de la cellule « Restauration des écosystèmes terrestres et marins » de PatriNat, centre d'expertise et de données sur le patrimoine naturel.

Enfin, s'agissant de l'outre-mer, l'Observatoire national de la biodiversité signale que près des deux tiers des groupes d'espèces présents sont insuffisamment répertoriés<sup>52</sup>. Parmi les nouvelles espèces découvertes en France, neuf sur dix le sont dans les outre-mer. Plus de 98 % de la faune vertébrée et 96 % des plantes vasculaires spécifiques en France sont concentrés en outre-mer<sup>53</sup>. Un hectare de forêt guyanaise peut abriter plus de 300 essences d'arbres, soit plus qu'il n'y en existe en Europe continentale. **Le renforcement de la connaissance des milieux et des actions suppose donc la mise en place d'un processus opérationnel de remontée des données pour alimenter un portail (ou centre) de ressources**, qui permettra :

- une coopération accrue entre les différents producteurs de données (IGN, MNHN, etc.), y compris les porteurs de projets de restauration, dans le respect des règles de protection des données personnelles ;

- une centralisation des informations aux fins de rapportage et de diffusion aux usagers.

L'enrichissement des connaissances devra aussi passer par l'utilisation d'outils technologiques tels que le LiDAR (*Light Detection And Ranging*) qui produit des modèles numériques 3D représentatifs à la fois du sol et des éléments de surface comme les bâtiments, les ouvrages d'art ou la végétation<sup>54</sup>. Actuellement, l'IGN cartographie les forêts françaises, parfois au centimètre près, en embarquant des capteurs LiDAR dans des avions ou des drones. Par ailleurs, les données obtenues par satellites dans le cadre du contrôle des aides de la PAC pourraient également servir aux politiques de restauration, d'autant que ces satellites sont tous du même modèle « Sentinel » fourni par le programme européen Copernicus<sup>55</sup>.

52 Selon le bilan de la liste rouge mondiale publiée par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), la France figure parmi les dix pays hébergeant le plus grand nombre d'espèces mondialement menacées, principalement en outre-mer. Parmi les 25 « points chauds mondiaux de la biodiversité », ou « *hot spot* », quatre concernent les outre-mer français : la Nouvelle-Calédonie, troisième en termes de densité d'espèces végétales endémiques ; la Polynésie française au sein de l'ensemble Polynésie-Micronésie ; La Réunion, Mayotte et les îles Éparses ; la Guadeloupe, la Martinique, Saint-Martin et Saint-Barthélemy au sein du point chaud de la Caraïbe. La Guyane et le bassin amazonien ne figurent pas parmi ces points chauds mondiaux de la biodiversité, ne remplissant pas les deux critères cumulatifs de concentration endémique et de menace de disparition des habitats naturels, mais cela ne signifie pas que ce patrimoine n'est pas de tout premier plan.

53 Les outre-mer au cœur de la stratégie nationale biodiversité : <https://biodiversite.gouv.fr/la-strategie-dans-les-outre-mer>.

54 Le LiDAR est une technique de mesure de distance (télémétrie) qui exploite les propriétés de la lumière, comme le radar exploite celles des ondes électromagnétiques ou le sonar celles des ondes acoustiques.

55 Dans le cadre de la PAC 2023-2027, les États membres utilisent le système de suivi des surfaces agricoles en temps réel (3STR) : des satellites suivent l'évolution des cultures sur les surfaces agricoles ; les images sont analysées par des algorithmes d'intelligence artificielle qui les comparent avec les demandes d'aides des exploitants.

Ces actions pourraient bénéficier de financements dans la nouvelle programmation LIFE (2021-2027) dont environ 40 %, soit 2,14 Md€, sont consacrés à la biodiversité. Des opérateurs tels que l'OFB ou l'IGN mais aussi des entreprises privées ou des ONG sont des porteurs de projets éligibles. Pour les aider à candidater, le ministère chargé de l'écologie propose une assistance gratuite.

Ces enjeux techniques et de connaissances exigent de mettre en relation les acteurs et de combiner les types d'expertises (techniques, juridiques, d'usage, etc.). Le défi n'est pas insurmontable : actuellement, une telle démarche est conduite dans « Solu-BioD », le programme et équipement prioritaire de recherche (PEPR) consacré aux « solutions fondées sur la nature »<sup>56</sup>.

Le centre de ressources préconisé par le CESE pourra s'appuyer sur ce PEPR et en tirer les enseignements.

Dans le cas des outre-mer, un enjeu complémentaire réside dans le renforcement des moyens de connaissance et de recherche. Ainsi que le souligne la délégation aux outre-mer du CESE dans sa note annexée au présent avis, moins de 10 % des effectifs de l'IFREMER sont déployés en outre-mer, territoires qui représentent plus de 90 % de l'espace maritime français. Le CESE appelle à un rééquilibrage significatif des moyens humains et budgétaires consacrés à la recherche sur les thématiques de protection et de restauration des écosystèmes en outre-mer. Cette recherche doit être implantée sur place dans des centres d'excellence

dédiés. Pour le CESE, des partenariats public-privé de recherche appliquée et de formation, dont de recherche-action, incluant des scientifiques, des acteurs économiques, le ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, devront être mis en place afin de mieux former les différents acteurs à la préservation, la restauration et la gestion durable des écosystèmes.

La collecte, la centralisation et l'interopérabilité des données dans un portail ou centre de ressources pourraient être assurées par l'Office français de la biodiversité, qui est déjà l'établissement de référence pour la politique de restauration des écosystèmes.

Enfin, au-delà de l'amélioration des connaissances, la mise à disposition de celles-ci sous une forme accessible constitue un véritable défi. Ainsi, tant l'actuel « catalogue des données pour la transition écologique » (sur [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr)), que le portail technique<sup>57</sup> hébergé par l'Office français de la biodiversité et les centres de ressources existants (sur le génie écologique<sup>58</sup>, sur les trames vertes et bleues<sup>59</sup>, sur l'adaptation au changement climatique<sup>60</sup>, etc.), bien que riches en informations, manquent parfois d'ergonomie et d'une présentation pédagogique ou intuitive. La dispersion de l'information nuit à leur accessibilité pour une grande partie des personnes potentiellement concernées, au premier titre desquelles les propriétaires fonciers susceptibles d'accueillir des mesures de restauration.

56 Solutions fondées sur la Nature - Programme national de recherche - France 2030

57 Portail technique OFB

58 Centre de ressources génie écologique - OFB

59 Centre de ressources Trame verte et bleue - Ministère et OFB

60 Centre de ressources pour l'adaptation au changement climatique

La mise à disposition de l'information sous un format « centré utilisateur » (dans toute la diversité des utilisateurs possibles) devrait être une priorité pour le futur plan

national de restauration, en créant au sein du site « naturefrance.fr » un volet spécifique des zones à restaurer d'urgence et un suivi des mesures de restauration.

#### PRÉCONISATION #4

Le CESE préconise de renforcer et de pérenniser les moyens des opérateurs chargés d'acquérir et de diffuser les connaissances sur l'état et l'évolution des milieux terrestres et marins, ainsi que sur les actions réalisées en matière de protection et de restauration de la nature et appelle à un déploiement additionnel de moyens au profit des territoires ultramarins, qui représentent une partie importante de la biodiversité française.

Le CESE préconise également de confier à l'Office français de la biodiversité la mise en place d'un centre de ressources. Celui-ci devra permettre aux acteurs des territoires (élus, associations, entreprises, services de l'État) de connaître, sous une forme aisément accessible, les pressions qui s'exercent sur les milieux, les mesures de restauration en cours ou en projet et les possibilités de s'engager localement auprès des propriétaires et gestionnaires des territoires concernés.

En complément, l'État devrait engager une campagne nationale d'information, de sensibilisation et de mobilisation à destination du grand public, avec une attention particulière envers les publics scolaires. Une telle campagne viserait à reconnecter le public, au sens large, avec la nature, source de bien-être, de lien social et de services écosystémiques, en montrant les bénéfices obtenus par les projets de restauration de différents écosystèmes. Par exemple, en milieu scolaire et périscolaire, en dépit de la promotion récente de la végétalisation *via* le programme

des cours d'école Oasis<sup>61</sup>, les élèves ont peu de contact avec la nature : les cours sont souvent complètement bitumés, sans arbre, sans fleurs ou insectes. Éduquer à la nature peut alors passer par davantage de sorties dans la nature et par des projets d'éducation à l'environnement à l'école (fabriquer un carré potager, semer ou planter des fleurs, fabriquer des mangeoires et des nichoirs pour les oiseaux dans la cour et un abri pour les chauves-souris, mettre en place un lombricomposteur pour voir le travail des décomposeurs, etc.).

La démarche « École du dehors » du ministère chargé de l'éducation nationale va dans ce sens. Une telle sensibilisation à la nature peut passer aussi par des actions de restauration de la nature directement réalisées par les élèves ou par les citoyens. Actuellement, les aires terrestres éducatives, comme les aires marines éducatives dont elles s'inspirent, confient la gestion participative à des élèves et leur enseignant d'un petit bout de zone humide, de forêt, de rivière, de parc urbain, etc.<sup>62</sup>.

Afin de conforter cette dynamique, il pourrait être utile de bien associer les structures chargées de la culture et de l'éducation populaire, actuellement plutôt en relation avec les ministères sociaux, et qui pourraient trouver avec le ministère chargé de la transition écologique de nouveaux supports d'activités éducatives. Plus largement, cette sensibilisation vise à multiplier les initiatives citoyennes, même sur de petits espaces de restauration, en milieu rural comme en milieu urbain. De nombreuses collectivités territoriales s'engagent en faveur de la sensibilisation à la biodiversité pour les publics scolaires à travers des prix, concours, actions en lien avec les associations, parfois avec le concours des agents territoriaux. Ces dispositifs sont à encourager, à l'instar d'initiatives telles que celle d'une COP territoriale des jeunes, réunissant notamment tous les éco-délégués, en région Centre Val de Loire.

#### PRÉCONISATION #5

Engager une campagne nationale de sensibilisation et de mobilisation à destination du grand public, notamment scolaire et de l'éducation populaire, autour des objectifs et des projets de restauration de la nature, en milieu rural comme en ville. Constituer dans chaque région une COP des jeunes visant à développer des actions en faveur de la biodiversité et de sa restauration, mobilisant et visant les jeunes publics.

En parallèle, une campagne en direction des professionnels (chambres d'agriculture, centre national de la propriété forestière, etc.) pourra viser à impliquer les structures en relation avec les propriétaires fonciers (syndicats de propriétaires, fédérations) d'une part, et à renforcer et valoriser la filière du génie écologique d'autre part. La réussite du plan national de restauration sera en effet conditionnée par une offre suffisante et géographiquement disponible de compétences. La feuille de route du génie écologique, en cours d'élaboration par le ministère chargé de l'écologie, l'OFB et l'association Acteurs de l'ingénierie et du génie écologique (A-IGéco), va dessiner une trajectoire et proposer des actions concrètes pour les cinq prochaines années. Dans son avis « *Mobiliser les acteurs de l'emploi et du travail pour réussir la planification écologique* » (mai 2024), le CESE a notamment préconisé que les contrats de transition écologique (CTE) et

62: En 2021, le réseau des aires terrestres éducatives comptait 367 écoles engagées.

les contrats territoriaux de relance et de transition écologique (CRTE) comportent obligatoirement un volet structuré relatif à l'emploi et à la formation, enrichi des éléments de la gestion des emplois et des parcours professionnels (GEPP) territoriale et des analyses des observatoires de branches (généralisation des analyses de site afin de valoriser les possibilités et les compétences sur les territoires en transition écologique, nombre et nature des emplois créés, etc.).

#### PRÉCONISATION #6

Intégrer dans le plan national de restauration de la nature une trajectoire chiffrée de développement de la formation et de montée en compétences des professionnels : services déconcentrés de l'État et agents des collectivités territoriales, gestionnaires d'espaces protégés, entreprises de la filière du génie écologique, chambres consulaires, urbanistes, etc.

#### La reconnaissance des réalisations par un label

Pour promouvoir, stimuler et diffuser les initiatives des propriétaires, le levier de la reconnaissance symbolique n'est pas à négliger. Un label reconnaissant l'engagement des propriétaires privés ou publics dans la restauration pourrait être créé en s'inspirant d'autres labels existants tels que *Capitale française de la biodiversité*, *Territoires*

*engagés pour la nature*, *Entreprises engagées pour la nature* (portés par l'OFB), *Territoires de faune sauvage* (porté par la fédération européenne des propriétaires fonciers et des entrepreneurs ruraux), ou *liste verte des aires protégées* (portée par l'UICN). Les bénéfices associés ne sont pas négligeables et doivent pouvoir être mis en avant : protection contre les risques (tempêtes, incendie, inondation, etc.), augmentation du bail de chasse pour des milieux abritant une diversité importante d'espèces chassables, retombées économiques liées au tourisme, etc.

Des initiatives de reconnaissance existent déjà mais de diffusion limitée à un public expert, à l'instar du « prix national du génie écologique » organisé depuis 2014 par l'Association fédérative des acteurs de l'Ingénierie et du Génie Écologiques (A-IGÉco) et l'Office français de la biodiversité (OFB), en partenariat avec le ministère de la transition écologique. Elles gagneraient à être mieux connues et diffusées au-delà des cercles professionnels directement concernés.

#### PRÉCONISATION #7

Reconnaître l'engagement des propriétaires privés ou publics dans la restauration de la nature par l'attribution d'un label, facilement identifiable et reconnaissable, et mettre en valeur les initiatives de restauration en renforçant la visibilité de démarches telles que le « prix national du génie écologique ».

## C. Sous réserve de lever des freins persistants, l'accès au foncier, le financement et la pérennisation des mesures de restauration pourront s'appuyer sur des outils déjà existants

**Au préalable, le CESE souligne que la réussite de la politique de restauration des écosystèmes dépendra fortement de la réduction des grandes pressions anthropiques, en amont des projets de restauration et de façon pérenne. Sur cette problématique très large, le CESE insiste sur quatre défis à relever.**

Tout d'abord, il s'agit de s'emparer de la politique de restauration comme d'une occasion pour **faciliter l'application du « zéro artificialisation nette »** (ZAN) d'ici 2050. L'artificialisation des sols, définie comme « *l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage* », augmente en France quatre fois plus vite que la population, exerçant par conséquent une forte pression sur la biodiversité, notamment par la destruction des habitats : « la superficie des zones humides en France a été réduite de 50 % entre 1960 et 1990 »<sup>63</sup>. Face à ce constat, la loi « Climat et Résilience » du 22 août 2021 fixe l'objectif de réduire de moitié le rythme de consommation du foncier d'ici à 2031 pour atteindre l'objectif de « zéro artificialisation nette » d'ici à 2050. C'est au travers de leurs documents d'aménagement (SRADDET, SCoT, PLU/PLUi et cartes communales) que les collectivités territoriales vont mettre en œuvre ces objectifs, en s'engageant

dans une démarche de sobriété foncière vis-à-vis des besoins de construction de logements, commerces, équipements publics et industries. Les récents assouplissements obtenus en 2023 et ceux envisagés en 2024<sup>64</sup> constituent à cet égard un signal préoccupant.

Dans le même registre, il s'agit également de mieux respecter la séquence « Éviter, réduire, compenser » (ERC). Le CESE préconise en particulier d'intégrer davantage la séquence ERC aux plans et programmes et pas seulement aux projets. En effet, les plans et programmes tels que les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), voire les PLU, donnent les grandes orientations pour le développement du territoire en arbitrant entre les zones naturelles et urbaines et en dessinant les trames vertes et bleues<sup>65</sup>.

Pour se reproduire, se nourrir, se reposer ou pour migrer, les espèces animales et végétales ont besoin de se déplacer. Cela permet également aux espèces d'adapter peu à peu leur répartition géographique au changement climatique en atteignant des lieux où les conditions de vie (température, pluviométrie, etc.) sont plus favorables à leur développement. L'urbanisation, la construction d'infrastructures comme les routes, les voies ferrées ou les barrages réduisent la surface des espaces naturels et les fragmentent, limitant ainsi les possibilités de déplacement des espèces. En cohérence avec les

<sup>63</sup> Réseau action climat France, *Artificialisation des sols et objectif « Zéro Artificialisation Nette » État des lieux et enjeux* (2023).

<sup>64</sup> Suivi des dispositions législatives et réglementaires relatives à la stratégie de réduction de l'artificialisation des sols - Sénat 2024

<sup>65</sup> Définies et dessinées au niveau national par la loi Grenelle 2.

dispositifs existants, il est de la responsabilité des collectivités locales à tous les niveaux, de la région (dans le SRADDET) aux PÉTR (SCoT) et EPCI (PLUi) de définir leur contribution à la trame verte et bleue en compatibilité avec celle établie au niveau supérieur (les trames régionales devant être compatibles avec la TVB nationale) et de mettre en place avec les porteurs de projet des actions pour la préserver et la restaurer, voire la créer là où elle n'est pas fonctionnelle.

En complément des facteurs d'artificialisation quantitative détaillés précédemment, la politique de restauration de la nature va devoir traiter les facteurs de dégradation plus qualitative des écosystèmes.

**Ainsi, les acteurs économiques qui génèrent des pressions sur la biodiversité devront aussi être accompagnés pour faire évoluer leurs pratiques.**

Toutes les activités de gestion des milieux et d'aménagement des territoires sont potentiellement concernées. À titre d'exemple, dans son avis de 2020 relatif à la loi de 2016 sur la biodiversité, le CESE définissait une position équilibrée sur l'agriculture : *« Le maintien de l'activité agricole, et notamment de la polyculture élevage, est un outil indispensable d'entretien et de préservation des paysages et d'une biodiversité ordinaire, naturelle et vivante. Toutefois, au vu des impacts significatifs sur la biodiversité de certaines des pratiques agricoles intensives, il est indispensable que les agriculteurs soient accompagnés efficacement pour opérer les changements nécessaires, et qu'ils soient également encouragés à plus long terme dans leurs pratiques vertueuses pour l'environnement ».*

Pour les milieux agricoles par exemple, deux pistes d'action apparaissent prioritaires :

- valoriser et accompagner les agriculteurs qui s'inscrivent dans la transition agroécologique, et en particulier dans la réduction de l'usage de produits phytosanitaires et la restauration de la biodiversité des sols par le non-labour – agriculture de conservation des sols ou agriculture de régénération. D'une part, grâce à des aides du deuxième pilier de la PAC qui seraient suffisamment ambitieuses et attractives pour accompagner une majorité d'agriculteurs dans la transition agricole : mesures agro-environnementales et climatiques judicieusement ciblées, aides à la diversification et à l'autonomie des fermes, aides aux démarches collectives, aides à la conversion et au maintien pour l'agriculture biologique, aides à l'investissement pour des équipements agroécologiques, etc. D'autre part, un effort considérable de moyens et de volonté politique est à fournir pour permettre au plan Ecophyto d'atteindre ses objectifs initiaux de réduction des produits phytosanitaires, et notamment de sortie du glyphosate.
- développer les paiements pour services environnementaux (PSE), voir *infra*.

Le CESE estime que l'État devra prévoir des dispositifs et modalités dédiés d'accompagnement des acteurs économiques directement dépendants du bon état des écosystèmes, en particulier pour l'agriculture, la sylviculture et la pêche en mer.

Pour **faire face aux défis d'une meilleure prise en charge des enjeux d'artificialisation quantitative et de dégradation qualitative**, la proposition de loi constitutionnelle visant à créer un défenseur de l'environnement<sup>66</sup>, déposée en décembre 2022, doit être signalée. En effet, constatant que « *la reconnaissance par le Conseil d'État en septembre 2022 dans sa décision n° 451129 du droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, tel que proclamé par l'article premier de la Charte de l'environnement, a fait du droit à un environnement sain une liberté fondamentale, qui n'est à ce jour pas prise en charge par le Défenseur des droits* », les députés signataires estiment que « *l'inscription dans notre Constitution d'un Défenseur de l'environnement, pensé sur le modèle du Défenseur des droits, constitue une évolution logique et nécessaire* » et prenant la forme d'une autorité administrative indépendante. D'autres pistes d'amélioration du cadre décisionnel actuel mériteraient d'être explorées, telles qu'un élargissement du recours aux commissions départementales de la nature, des sites et des paysages (CDNPS), ou encore un renforcement de la prise en compte des avis des missions régionales d'autorité environnementale (MRAE) dans les décisions administratives. **Le CESE signale que deux saisines sont en cours au sein de sa commission de l'environnement afin**

**de dégager des propositions en matière d'évaluation des politiques publiques environnementales<sup>67</sup> et de démocratie environnementale<sup>68</sup>.**

**Enfin, il s'agit de réduire les dépenses publiques budgétaires et fiscales qui sont dommageables à la biodiversité.**

Selon l'inspection générale des finances (IGF), les dépenses de l'État et de l'UE défavorables à la biodiversité du fait de leur lien avec les pressions anthropiques représentent 10,2 Md€ en 2022 soit un montant 4,4 fois supérieur à celui des dépenses favorables de l'État et de l'UE<sup>69</sup>. Par exemple, les exonérations portant sur la taxe d'aménagement représentent près de 650 M€ par an et vont à rebours de l'objectif de moins artificialiser. L'IGF estime qu'une réduction de 4,6 % des dépenses dommageables de l'État et de l'Union européenne d'ici à 2027 permettrait de financer l'intégralité des besoins nouveaux pour la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB), dont une partie seulement concerne la restauration. Selon l'association I4CE, le produit des exonérations totales ou partielles de taxes énergétiques s'élevait entre 7 et 19 Md€ dans le budget de l'État pour 2024<sup>70</sup>. Plus largement, le CESE, dans son avis *Financer notre Stratégie Energie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements*<sup>71</sup> préconisait de supprimer progressivement les dépenses publiques budgétaires et fiscales défavorables au climat d'ici dix ans. La même trajectoire

66 Proposition de loi constitutionnelle visant à créer un Défenseur de l'environnement - AN 2022

67 L'évaluation des politiques publiques environnementales - CESE 2024/2025

68 Démocratie environnementale et urgence écologique - comment réenchanter la participation du public ? - Événement CESE Oct 2024

69 Inspection générale des finances, *Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030* (novembre 2022).

70 Le PLF 2024 mentionnait un montant total de dépenses défavorables de 13 Md€ (pour rappel, les administrations de Sécurité sociale, dont les dépenses sont supérieures à l'État, ne sont pas soumises à l'obligation de réaliser un « budget vert » et les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants y sont soumises pour leurs budgets exécutés à partir de 2024).

71 Avis du CESE *Stratégie Energie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements* (février 2023).

pourrait être adoptée pour l'ensemble des financements publics défavorables à l'environnement. Par exemple, les espaces naturels sont les plus taxés en France, alors même que leur rentabilité est très

faible, ce qui incite les propriétaires à les fragmenter et à les vendre, les urbaniser pour en tirer un revenu un peu plus élevé, au détriment de leur caractère naturel<sup>72</sup>.

### PRÉCONISATION #8

Le CESE considère que la politique de restauration de la nature ne peut être efficace que si les grandes pressions sur la biodiversité sont réduites en amont.

Cela suppose que l'État, pour ses grands projets, et les collectivités territoriales, au travers de leurs documents d'aménagement (SRADDET, SCoT, PLU/PLUi et cartes communales) atteignent l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) d'ici à 2050, respectent la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC) et préservent les continuités écologiques (les trames vertes et bleues -TVB).

Les sites faisant l'objet de mesures de restauration devraient être identifiés dans les documents d'urbanisme et les documents de planification territoriale, et être opposables aux activités susceptibles de dégrader les milieux, selon une trajectoire concertée localement. Des mesures d'accompagnement, de conseil et de soutien à l'évolution des pratiques seront nécessaires et pourront prendre la forme de conventions locales, de contrats d'engagements réciproques et/ou de paiements pour services environnementaux.

En complément, le CESE réitère sa demande de planifier la réduction, voire la suppression des dépenses budgétaires et fiscales dommageables à la biodiversité, européennes et nationales, qui représentaient encore plus de 10 Md€ en 2022.

<sup>72</sup> Fondation pour la recherche sur la biodiversité, note de Guillaume Sainteny *Fiscalité et biodiversité* (2018).

## **1. Un impératif : mobiliser davantage les outils juridiques existants pour un passage à l'échelle des mesures de restauration**

Comment l'État français, soumis aux obligations européennes de restauration, peut-il les mettre en œuvre sur un territoire dont il n'est que marginalement propriétaire ou gestionnaire ? L'État doit en effet assumer que certaines mesures soient contraignantes tout en levant les craintes des élus et acteurs locaux qui redoutent un plan qui s'appliquerait de façon « descendante » et déboucherait sur une « mise sous cloche » des milieux au détriment des activités humaines.

À cet égard, un parallèle peut être dressé entre les politiques de restauration et d'adaptation au changement climatique. Ainsi, le CESE soulignait à propos du plan national d'adaptation au changement climatique que « *la mise en œuvre des actions est très souvent locale, mais une implication de l'État peut s'avérer nécessaire au moins pour assurer les arbitrages [...] et assurer une cohérence d'ensemble des actions* »<sup>73</sup>.

**L'atteinte des objectifs de restauration de la nature suppose donc que l'État traite la question de leur opposabilité, dans le cadre d'un processus de décision associant étroitement les parties prenantes dans les territoires (élus, acteurs de la conservation, propriétaires fonciers, etc.).** Certaines mesures de restauration n'ont pas nécessairement vocation à devenir opposables. Pour autant, l'ampleur du phénomène de dégradation de la biodiversité, quel que soit le milieu concerné, nécessite d'encadrer les activités responsables de la dégradation des milieux. L'État devra donc définir et partager une grille de

détermination des options à privilégier en fonction des spécificités locales (niveaux de dégradation des habitats et espèces, potentiel de restauration, ressources et acteurs mobilisables, etc.), en prévoyant de mobiliser les moyens d'accompagnement à hauteur des évolutions jugées nécessaires (modification des pratiques de gestion, classement en espace protégé, etc.).

### **La politique de restauration de la nature fournit l'occasion de tirer les enseignements des évaluations du réseau Natura 2000 pour en renforcer la place et l'impact en faveur de la biodiversité.**

La question de la conciliation entre les objectifs européens assignés à l'État et leur non-opposabilité aux propriétaires fonciers se pose notamment pour le réseau Natura 2000, sur lequel le règlement prévoit que les États membres pourront concentrer leurs actions. En mai 2022, la France compte 1756 sites Natura 2000, couvrant près de 13 % du territoire terrestre métropolitain et 35,7 % de la zone économique exclusive métropolitaine. L'État est redevable mais par quels moyens peut-il amener les propriétaires fonciers à restaurer des parcelles ? Rappelons que les colégislateurs européens ont convenu que les États membres devaient donner la priorité aux sites Natura 2000 lors de la mise en œuvre des mesures de restauration prévues par le règlement. Il s'agissait d'une position de compromis entre le Parlement, qui souhaitait que les objectifs soient réservés à ces seuls sites, et la Commission européenne qui estimait que cela aurait fait peser un fardeau trop fort sur ces zones. Une telle priorisation présente l'avantage d'approfondir voire de relancer les actions sur des espaces

<sup>73</sup> CESE, avis *Face au changement climatique, accélérer une adaptation systémique et juste* (novembre 2023).

dont la gouvernance est structurée et expérimentée. Mais elle laisse intacte la question de la mobilisation des acteurs locaux qui restent attachés à la « préservation de l'esprit Natura 2000 » : « convaincre plutôt que contraindre », « le contrat plutôt que le règlement »<sup>74</sup>.

Les rapports d'évaluation du réseau Natura 2000<sup>75</sup> soulignent, en dépit de sa pertinence, que trop peu de contrats sont signés, que les moyens budgétaires et humains de suivi et d'animation sont très insuffisants, et enfin que les mesures contenues dans les documents d'objectifs (DOCOB) sont insuffisamment prescriptifs dans les documents d'orientation sectoriels (SRADDET, SCoT pour les documents d'urbanisme, programme régional forêt-bois –PRFB, programme régional de développement agricole et rural – PRDAR, schéma d'aménagement et de gestion des eaux – SAGE, etc.).

Dans ce contexte, **le CESE estime que l'État devrait assigner des objectifs de restauration renforcés au réseau Natura 2000.**

La mise en œuvre du règlement européen sur la restauration peut constituer un levier de renforcement de la dynamique liée au réseau Natura 2000, et dépasser ainsi les fortes oppositions exprimées lors de la désignation des sites à la fin des années 1990<sup>76</sup>. Cela ne peut se faire que si plusieurs conditions sont réunies :

- le respect des prérogatives des comités de pilotage qui, pour chaque site, définissent les objectifs et les mesures de gestion qui sont ensuite mis en œuvre sous forme de chartes et des contrats co-financés par l'Union européenne. Les membres de ces comités pourraient être davantage associés aux COP régionales qui, selon le CESE, ont vocation à décliner dans les territoires les objectifs nationaux ;
- l'accompagnement par les services de l'État afin de mener à bien ces actions avec des cofinancements (cf. préconisation n° 3 *infra* sur un « guichet unique » géré par l'ARB), en donnant un nouveau souffle, et les moyens adéquats, aux contrats Natura 2000 (agricoles, forestiers, ni agricoles ni forestiers).

74 Ces formules sont tirées des échanges au congrès national des élus de Natura 2000, organisé du 24 au 26 juin 2024 à Bussang dans les Vosges.

75 Voir en particulier les rapports suivants : L'efficacité du réseau Natura 2000 terrestre en France (HAL OpenScience), Analyse du dispositif Natura 2000 en France (MASA 2016) et Évaluation du dispositif des « annexes vertes » aux schémas régionaux de gestion sylvicole CGEDD- CGAAER juillet 2015

76 La contestation de Natura 2000 par le "groupe des 9", Pierre Alphantery, Agnès Fortier : l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), le centre national des Jeunes agriculteurs (CNJA), la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), la fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs (FNPF), la fédération nationale des communes forestières (FNCF), l'association nationale des centres régionaux de la propriété forestière (ANCRPF), l'union nationale des fédérations départementales de chasse (UNFDC), la fédération nationale de la propriété agricole (FNPA), l'union nationale des fédérations départementales de pêche et de protection du milieu aquatique (UNFDPPMA).

**Surtout, le CESE souligne que l'État devrait procéder de façon graduelle et équilibrée :**

- d'abord réinvestir pour animer et relancer la contractualisation des mesures, en fixant par exemple des objectifs chiffrés et ambitieux dans le plan national de restauration pour chaque milieu concerné ;
- pour les sites présentant une forte dégradation ou dégradation continue, envisager des mesures de classement réglementaire qui encadrent les activités existantes, telles que les arrêtés de protection de biotope et d'habitat naturel. Ces mesures réglementaires, prises par le préfet, sont par définition locales et réversibles par abrogation dès lors que l'état des milieux sera restauré et préservé durablement d'une dégradation ultérieure.

Pour les territoires ultramarins, qui ne sont pas couverts par le réseau Natura 2000, le CESE suggère d'adopter une démarche s'en inspirant, tout en étant adaptée à chaque territoire.

**PRÉCONISATION #9**

Relancer fortement la dynamique des contrats dans le réseau Natura 2000, que le règlement européen prévoit de prioriser, et veiller à une meilleure intégration des prescriptions des documents d'objectifs Natura 2000 (DOCOB) et des orientations d'aménagement et de gestion des milieux (SRADDET, SCoT, PRDAR, PRFB, SAGE, schéma d'aménagement touristique départemental, etc.).

En complément, pour les sites subissant une dégradation continue et/ou forte, envisager le déploiement élargi des classements par arrêtés préfectoraux de protection de biotope et d'habitats naturels.

Pour les territoires ultramarins, qui ne sont pas couverts par le réseau Natura 2000, le CESE préconise d'adopter une démarche s'en inspirant, tout en étant adaptée à chaque territoire. Dans tous les cas, renforcer les moyens consacrés au réseau Natura 2000 (animation, gestion, pilotage, contractualisation).

**Les obligations réelles environnementales (ORE) et les baux ruraux à clauses environnementales (BRE), des outils prometteurs pour la restauration de la nature**

Les ORE constituent un outil contractuel, plutôt d'inspiration anglo-saxonne, créé par l'article 72 de la loi du 8 août 2016 et codifié au nouvel article L. 132-3 du code de l'environnement. Par ce contrat conclu avec une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement, les propriétaires d'un bien immobilier font naître à leur charge ainsi qu'à la charge des propriétaires ultérieurs du bien, des obligations visant le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques. Les ORE portent sur des durées longues, pouvant atteindre 99 ans. L'ORE concerne donc des espaces ou des milieux qui, parce qu'ils ne sont pas considérés comme remarquables, sont exclus des habitats naturels couverts par le droit de l'environnement classique. Une ORE peut permettre le maintien d'une activité lorsqu'elle garantit des mesures environnementales. Enfin, parce que les ORE sont attachées au bien, elles permettent de sécuriser la mise en place des mesures de compensation qui, hors ORE, sont généralement établies par des conventions qui deviennent caduques en cas de changement de

propriétaire. Par ailleurs, les ORE représentent un moyen alternatif à l'acquisition foncière. Par exemple, des propriétaires fonciers, en accord avec le conservatoire du littoral de Seine-Maritime, ont conclu une ORE sur des terrains qui, à défaut, auraient été préemptés par ce conservatoire afin d'en acquérir la maîtrise foncière.

**Malgré une récente montée en puissance, les ORE restent à ce jour peu utilisées.** Le dernier et le seul rapport de mise en œuvre des ORE avait été remis en 2021 au Parlement par le Gouvernement<sup>77</sup>. Il mentionnait la signature d'une dizaine d'ORE « patrimoniales » pour une durée moyenne de 65 ans. Les ORE mises en place dans le cadre de la compensation rencontraient davantage de succès : 5 contrats avaient été signés en 2021 pour une durée moyenne d'environ 40 ans, 7 projets d'aménagement routiers avaient fait l'objet de près de 120 promesses d'ORE, pour une superficie totale de 300 hectares et une durée moyenne de 28 ans. Des ORE étaient par ailleurs envisagées à des fins de compensation d'une quinzaine de projets d'aménagement divers. Depuis 2021, le nombre d'ORE sur le territoire ne cesse de croître : entre juillet 2022 et décembre 2023, 130 ORE ont été enregistrées (75 patrimoniales et 55 signées dans le cadre de la compensation des atteintes à la biodiversité)<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> Rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales et sur les moyens d'en renforcer l'attractivité, janvier 2021.

<sup>78</sup> CEREMA, *Guide méthodologique des obligations réelles environnementales* (2024).

Les freins à la conclusion d'une ORE sont de deux ordres :

- d'une part, la mise en fermage de plus des trois quarts de la superficie agricole utilisée (SAU) métropolitaine. En 2022, un quart seulement des exploitants agricoles de France métropolitaine sont propriétaires de la totalité de leurs terres<sup>79</sup>. Or, le propriétaire qui aurait préalablement consenti un bail rural sur son fonds ne peut mettre en œuvre une ORE qu'avec l'accord préalable du preneur qui pourrait être réticent à accepter la mise en place de l'ORE à défaut d'un accompagnement adapté et pérenne ;
- d'autre part, grever la propriété d'une servitude environnementale peut diminuer sa valeur à la revente ou ne pas correspondre au projet de transmission patrimoniale, dès lors qu'il ne sera plus possible d'y construire, d'y utiliser des produits phytosanitaires, etc. Cet inconvénient doit cependant être relativisé, pour deux raisons : d'une part, une ORE peut être signée pour 10 ans, 15 ans, etc. soit des périodes moins longues que la durée maximale de 99 ans ; d'autre part, une ORE peut être annulée par acte notarié.

**Le renforcement de l'attractivité des ORE dépendra probablement tant de la promotion de son existence que des choix fiscaux de l'État et des collectivités locales.** L'État a déjà exonéré la publication des ORE de droits d'enregistrement, de taxe de publicité foncière<sup>80</sup> et de la contribution de sécurité immobilière prévue à l'article 879 du code général des impôts. L'État

a également institué, dès la création des ORE en 2016, la possibilité d'exonérer les propriétaires signataires d'ORE de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB), sur décision du conseil municipal ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Cette possibilité est très peu utilisée, du fait de la perte de recettes engendrée pour les collectivités concernées. Le recours aux ORE dépendra donc en partie de la volonté des communes et EPCI d'exonérer de TFNB les propriétaires signataires d'ORE.

Le principal objectif des ORE est de favoriser la participation individuelle des propriétaires, ou des communes, à la préservation de la biodiversité. Dès lors, il apparaît important de valoriser une telle participation à la préservation de ce patrimoine, ce qui passe par l'examen des moyens qui permettraient d'en renforcer l'attractivité au travers de dispositifs fiscaux incitatifs complémentaires<sup>81</sup>. Les succès des dispositifs proches des ORE dans d'autres pays comme les États-Unis<sup>82</sup> ou l'Australie, fondés sur des engagements ambitieux en matière de préservation de la biodiversité, sont souvent associés à une incitation fiscale conséquente.

Dans ce cadre, le CESE identifie quatre leviers de déploiement élargi des ORE :

- expérimenter une exonération totale ou partielle de taxe foncière, compensée par l'État, lors de la conclusion d'une ORE. L'exonération serait réservée aux ORE de type « patrimonial » à l'exclusion des ORE dans le cadre de la compensation. L'évaluation de ces

79 INSEE, Tableaux de l'économie française, édition 2023.

80 Art. L. 132-3, al. 4 du code de l'environnement.

81 Perspective qui était d'ailleurs explicitement prévue dans l'article 73 de la loi de 2016 pour la reconquête de la biodiversité

82 Debra Pentz, Roman Ginzburg, Ruth McMillen, 2007, *State conservation tax credits: impact and analysis*. The Conservation Resource Center. (USA, VA).

nouveaux dispositifs précéderait leur éventuelle généralisation. L'expérimentation pourra s'accompagner d'une démarche de sensibilisation particulière des collectivités sur le rôle incitatif qu'il leur est ainsi possible de jouer au profit de la mobilisation citoyenne en faveur de la biodiversité. Les services fiscaux devront estimer l'impact de ces exonérations sur les finances publiques.

- assurer une prise en charge systématique par l'État des frais d'acte notarié qui, selon la complexité du contrat conclu, peuvent être élevés (de quelques centaines à plusieurs dizaines de milliers d'euros<sup>83</sup>). Cette prise en charge constituerait un moyen pour la collectivité nationale de reconnaître l'engagement d'un propriétaire en faveur de biens communs tels que la protection de la biodiversité, la qualité de l'eau, de l'air et des sols, etc.
- réduire les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) ou « droits de succession » sur les terrains couverts par une ORE. Là encore, cela relèverait de la reconnaissance d'un service rendu à la collectivité, dont il apparaît logique de tenir compte dans l'assiette de calcul des DMTG, en particulier afin de vaincre les réticences, vis-à-vis de leurs héritiers, que pourraient avoir certains propriétaires à grever leur terrain d'une ORE. Il existe déjà une exonération partielle de

DMTG de 75 % sur les espaces naturels qui se composent en tout ou partie de bois et forêts présentant une des garanties de gestion durable<sup>84</sup>. Cette exonération partielle pourrait être étendue aux terrains objets d'ORE.

- intégrer les enjeux de restauration de la nature aux dispositifs déjà existants d'incitation fiscale liée au foncier. Par exemple, la fiscalité pour les investissements dans la forêt permet de bénéficier de réductions d'impôts regroupés au sein du dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement (DEFI) en forêt. Ces crédits d'impôts sont associés aussi bien à l'acquisition de forêts qu'aux travaux forestiers ou à la souscription d'assurances pour des parcelles. S'inspirant du DEFI forêt, un nouveau crédit d'impôt pourrait être lié à des actions de restauration.

En complément, **le CESE préconise de mettre en place un suivi et une promotion des ORE auprès du public**. Il y aurait un intérêt certain pour différentes catégories d'acteurs d'avoir accès à une information sur les contrats ORE signés. Les communes et intercommunalités pourraient alors en tenir compte dans les documents de planification, afin par exemple d'éviter (ou à défaut de limiter, voire *a minima* d'identifier) les contradictions entre le règlement d'un PLU(i) ou les orientations d'un SCoT et l'affectation prévue pour la parcelle dans le contrat ORE.

<sup>83</sup> Source : retour d'expérience du premier appel à projets de l'initiative Nature impact du WWF France. Comm. Pers.

<sup>84</sup> Prévues aux articles L124-1 à L124-4 et L313-2 du code forestier.

Elles pourraient aussi alors disposer d'une évaluation du nombre de parcelles et de la surface concernée par des contrats ORE sur le territoire, évaluer l'intérêt et le coût induit par la mise en place de l'exonération de la TFNB pour accompagner et encourager le dispositif (pouvoir de la commune), intégrer ces ORE dans les initiatives pouvant être portées en faveur de l'environnement sur le territoire (logique de réseaux et de complémentarité géographique et d'action). Pour les services de l'administration territoriale de l'État : lors du porter à connaissance de l'État, un état des lieux des ORE du territoire est un élément de contexte intéressant (dans l'hypothèse où l'information n'est pas accessible directement ou facilement aux collectivités) ; il permettrait aussi d'affiner la vision globale des actions menées en faveur de l'environnement, en plus de celles menées par les acteurs « institutionnels » (gestionnaires d'espaces naturels, collectivités, etc.). Les notaires et agents administratifs chargés de la rédaction des contrats y ont aussi intérêt afin de s'inspirer de modèles de contrats et enrichir la liste des obligations actives ou passives qui pourraient être mises en œuvre.

## PRÉCONISATION

### PRÉCONISATION #10

Le CESE préconise de fixer dans le plan national de restauration un objectif chiffré de déploiement des obligations réelles environnementales (ORE) et de les rendre plus attractives en initiant une expérimentation portant sur une exonération totale ou partielle et compensée par l'État de taxe foncière pour les ORE de type patrimonial (et non pour les ORE dans le cadre de la compensation), en prenant en charge systématiquement les frais d'acte notarié et en réduisant les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) sur les terrains objets d'ORE. Les services fiscaux devront estimer l'impact de ces exonérations sur les finances publiques.

Un suivi des obligations réelles environnementales (ORE) conclues sur le territoire et une communication auprès des acteurs devraient être déployés afin de diffuser les bonnes pratiques, d'améliorer l'intégration des ORE dans les documents locaux de planification et de faciliter l'évaluation de la politique de restauration aux niveaux national et européen.

**Le bail rural environnemental (BRE), ou « bail rural à clauses environnementales »<sup>85</sup> est un outil juridique moins engageant que les ORE et qui pourrait s'avérer très prometteur pour les milieux agricoles**, compte tenu de la prévalence du statut du fermage. Il s'agit d'un contrat de bail écrit, soumis au régime du fermage et conclu pour une durée minimale de 9 ans renouvelable, entre le propriétaire d'un fonds agricole et un exploitant agricole. Les parties prenantes au contrat déterminent ensemble, au travers de clauses environnementales, les pratiques agro-environnementales qui seront pratiquées par l'exploitant agricole sur les terres, avec une contrepartie financière (réduction du fermage). Les clauses, pouvant être intégrées au moment de l'établissement du contrat de bail, au renouvellement du bail ou encore dans un avenant modificatif pendant la durée du bail, sont listées à l'article R.411-9-11-1 du code rural et de la pêche maritime : non-retournement des prairies ; limitation ou interdiction des produits phytosanitaires ; diversification de l'assolement, etc. Les parties prenantes établissent un état des lieux préalable à la signature du contrat de bail dans lequel ils relèvent des observations sur la faune, la flore ou encore les éléments paysagers structurants. Il doit être également mentionné quelles seront les conditions dans lesquelles le propriétaire pourra s'assurer du respect, par l'exploitant agricole, des clauses environnementales fixées.

Il est révélateur que les BRE n'aient fait l'objet que d'une évaluation, d'ailleurs sommaire, en 2016, par le CEREMA<sup>86</sup> : cet outil est à ce jour mal connu et peu suivi. La politique de restauration de la nature pourrait être l'occasion de relancer la dynamique de cette forme de contractualisation pour les milieux agricoles, en particulier en incitant les collectivités territoriales et les propriétaires non exploitants à conclure des BRE sur les terrains agricoles qu'elles possèdent.

#### PRÉCONISATION #11

Pour la restauration des milieux agricoles, le CESE préconise de fixer dans le plan national de restauration un objectif chiffré de déploiement des baux ruraux environnementaux (BRE).

Améliorer l'accès au foncier via la « restauration par l'offre » : le cas des sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation (SNCR).

Introduits en 2016 par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, les sites naturels de compensation (SNC) sont des outils de mise en œuvre des obligations de compensation qui s'imposent à certains des porteurs de projets ou documents de planification, du fait des atteintes prévues ou prévisibles

<sup>85</sup> Cette forme de bail est prévue par l'article 76 de la loi du 6 janvier 2006.

<sup>86</sup> CEREMA, *Le bail rural à clauses environnementales et le paysage « agro-environnemental »* (juin 2015).

à la biodiversité générés par leurs projets ou documents. Une personne soumise à une obligation de mettre en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité peut en effet remplir cette obligation en faisant l'acquisition d'unités de compensation dans le cadre d'un SNC. Les SNC concrétisent une compensation « par l'offre » visant à remédier aux inconvénients constatés des projets de compensation dits « à la demande » : difficulté d'accès au foncier, non-respect de l'équivalence écologique, absence d'additionnalité, absence de suivi standardisé, absence de prise en compte des enjeux à long terme.

Les SNCRR, à la différence des SNC qu'ils ont remplacés, permettent à l'opérateur de compensation de vendre non seulement des unités de compensation mais aussi des unités de restauration ou de renaturation à des personnes publiques ou privées souhaitant s'engager volontairement<sup>87</sup>. L'objectif est de créer de plus grandes zones de restauration de la nature, augmentant le gain écologique net, et de diversifier les sources de revenu pour l'opérateur grâce à l'élargissement de la gamme de produits qu'il peut émettre.

Toutefois, **le CESE souligne le risque de confusion entre les mesures de compensation et les mesures de restauration**, susceptible d'occasionner des doubles comptages. Il est donc préconisé que le financement des actions de restauration fasse l'objet d'un suivi dédié par le ministère chargé de la transition écologique.

De plus, le coût, pour le porteur de projet, d'une unité de compensation devrait être bien supérieur à celui d'une mesure de réduction des impacts, afin de l'inciter à réduire l'impact plutôt qu'à le compenser. Cela pourrait passer par la mise en place d'un prix régulé des unités de compensation, comme cela existe aux États-Unis, très supérieur au prix de revient de l'action de restauration générant l'unité de compensation. Cela pourrait aussi passer par la généralisation d'un taux de compensation supérieure à 1. Ce type de taux compensateur est déjà prévu dans le cadre de la loi sur l'eau (SDAGE/SAGE), du code forestier (défrichement), de la réglementation espèce protégée et Natura 2000. En revanche, les impacts sur les milieux ordinaires sont rarement compensés en dehors des haies. À noter que, depuis 2023<sup>88</sup>, les promoteurs britanniques ont l'obligation de compenser l'impact de leurs projets sur la biodiversité à hauteur de 110 %, notamment par l'achat de crédits biodiversité sur un marché réglementé, s'ils veulent obtenir leur permis de construire<sup>89</sup>.

87 Article 15 de la loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

88 Article L. 341-6 du code forestier.

89 Revue Novethic, « *Après le scandale des crédits carbone, le Royaume-Uni s'apprête à lancer des crédits biodiversité* », 15 mai 2023.

**PRÉCONISATION #12**

Dans la gestion des sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation (SNCR), le CESE appelle à la vigilance sur les risques de doubles comptages entre les mesures de compensation (d'origine réglementaire) et de restauration (d'origine volontaire). En conséquence, il appelle l'État à garantir qu'elles soient bien distinguées, y compris d'un point de vue budgétaire et comptable. Afin que l'évitement des impacts soit plus rentable que leur compensation, les mesures de compensation devraient être nettement plus coûteuses que les mesures d'évitement et de réduction des atteintes à la biodiversité.

### **La mise en place d'aires protégées pour sécuriser les zones restaurées**

Pour atteindre les objectifs du plan national de restauration, l'ensemble des leviers incitatifs et contractuels doit être mobilisé. Toutefois, au regard de l'ampleur des besoins et du délai particulièrement réduit pour atteindre les objectifs de restauration fixés par le règlement européen, des instruments complémentaires qui relèvent davantage de la réglementation devront être instaurés par l'État et les collectivités territoriales.

Les aires protégées constituent à cet égard l'outil le plus efficace. Le dernier rapport de l'IPBES 2019 a d'ailleurs rappelé l'efficacité des aires protégées comme solution pour lutter contre l'effondrement de la biodiversité et a recommandé de les renforcer sur tous les écosystèmes. Les aires protégées contribuent directement à la protection de la vie sauvage, la préservation de la diversité génétique, des habitats naturels, des espèces des communautés et des paysages, des sites d'intérêt géologique, au maintien des processus naturels, des écosystèmes et de leurs fonctions. Les aires protégées participent donc aussi indirectement à l'atténuation et l'adaptation aux changements climatiques. En effet, en appliquant des mesures efficaces dans des périmètres définis sur une proportion suffisamment étendue du territoire terrestre et du domaine marin, elles contribuent à la reconquête de la biodiversité et de tous les services rendus par le bon fonctionnement des écosystèmes.

A l'occasion de la COP 16 de la convention sur la diversité biologique, qui s'est tenue à Cali en octobre 2024, le rapport *Protected Planet*, publié par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) a établi que la superficie des aires protégées doit doubler sur terre et tripler en mer d'ici à 2030. Elles sont actuellement respectivement de 17,6 % et de 8,4 % mais sans véritable contrôle de la réalité de la protection.

En France, 30 % des surfaces terrestres françaises sont couvertes par une forme plus ou moins stricte d'aires protégées, parmi lesquelles on distingue :

- Les aires sous protection forte, définies comme « *une zone géographique dans laquelle les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques de cet espace sont supprimées ou significativement limitées, et ce de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière ou d'une réglementation adaptée, associée à un contrôle effectif des activités concernées* », pour lesquelles une réglementation spéciale encadre les activités humaines de façon plus ou moins importante (prélèvements, exploitation agricole et sylvicole, fréquentation, aménagement et urbanisme) : cœurs des 11 parcs nationaux, 350 réserves naturelles, arrêtés préfectoraux de protection de biotope ou d'habitats naturels, réserves biologiques en forêt publique ;
- Les autres aires protégées, pour lesquelles les règles de droit commun s'appliquent tout en bénéficiant de mesures contractuelles et incitatives en faveur de la biodiversité : zones Natura 2000, les 56 parcs naturels régionaux, sites du conservatoire du littoral, parcs naturels marins, etc.

Adoptée en 2021, la stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP) pour 2030 prévoit de protéger au moins 30 % du territoire, dont un tiers sous protection forte, et comprend également des objectifs qualitatifs visant à progresser en matière d'effectivité de la protection, de réalité des contrôles, de

formation, de qualité des documents de suivi, etc.

Ainsi que le souligne la délégation aux outre-mer du CESE dans sa note annexée au présent avis, les pressions anthropiques sont insuffisamment régulées malgré le classement de 67 % des récifs coralliens en outre-mer en aires marines protégées. Seul 3 % de l'espace maritime français en outre-mer bénéficie d'une protection forte ou intégrale et 90 % de cette protection est concentrée dans un territoire : la zone économique exclusive (ZEE) des terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Il apparaît donc nécessaire de procéder à une remise à plat de la cartographie des zones de protection, menant à la création de zones de protection forte (ZPF) ou intégrales dans toutes les zones économiques exclusives (ZEE) ultramarines, avec des moyens humains et financiers pour assurer une protection effective. Les documents stratégiques de bassin maritime devront intégrer des objectifs chiffrés et contrôlés de protection et l'état écologique maritime devra faire l'objet d'un bilan régulier.

Outre la désignation en aires protégées, l'acquisition foncière par les collectivités publiques ou les organismes de protection de l'environnement<sup>90</sup> est efficace mais très coûteuse et dépend de l'existence d'opportunités foncières. Les conventions d'occupation ou d'usage, mises en œuvre par des organismes publics comme le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, sont propres aux espaces du domaine public et peuvent être parfois vécues comme des contraintes du fait des principes auxquels doit veiller l'établissement au titre du code de l'environnement.

90 Conseils départementaux, conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, agences de l'eau, conservatoires régionaux d'espaces naturels, associations de défense de la nature, etc.

Possible synthèse entre le classement de nouvelles aires protégées et la maîtrise foncière, la politique de restauration pourrait être l'occasion de mettre en cohérence et d'opérationnaliser la stratégie nationale pour les aires protégées, la SNB, la SNML, etc., par exemple en enclenchant

la dynamique de demande de reconnaissance au titre de la protection forte, rendue possible par le décret n° 2022-527 du 12 avril 2022, mais qui n'a pas produit d'effet d'entraînement, faute de portage politique et d'accompagnement pour les territoires.

### PRÉCONISATION #13

Le CESE préconise de préciser dans le plan national de restauration les conditions de la mobilisation des outils de maîtrise foncière et de classement en espace protégé, en complément des dispositifs incitatifs et contractuels.

En fonction de l'état de dégradation des milieux, du diagnostic des pressions exercées et des études d'impact socio-économiques, le classement en zone de protection forte doit être envisagé, en associant l'ensemble des parties prenantes, tout particulièrement les acteurs dont les activités devront être encadrées ou arrêtées.

Les possibilités de classement en zones protégées pourraient être étendues aux zones de trame verte et bleue de façon à assurer les continuités écologiques entre les espaces protégés.

La politique de restauration de la nature devra contribuer à l'atteinte des objectifs de la stratégie nationale pour les aires protégées pour 2030, particulièrement pour les milieux marins et pour le classement de 10 % du territoire en protection forte, en veillant également à l'atteinte des objectifs qualitatifs en termes d'efficacité de la protection, de formation et de suivi (qui sera indispensable pour le rapportage auprès de la Commission européenne). L'élaboration du plan national de restauration de la nature doit être l'occasion de rendre effectif et de déployer le dispositif de reconnaissance volontaire au titre de la protection forte.

### **2. Une opportunité : mettre des financements, existants ou à inventer, au service des projets locaux**

Le CESE a souhaité cibler quelques-uns des nombreux outils budgétaires locaux, nationaux et européens en faveur de la biodiversité.

Au préalable, le CESE souligne que le besoin d'accompagnement des porteurs de projets, déjà mentionné à propos de la création d'un guichet unique (*cf. préconisation n° 3*), concerne aussi l'accès aux financements nationaux et européens. Ainsi, pour rappel, le nouveau cadre financier pluriannuel européen

2021-2027 s'accompagne d'un objectif de consacrer 10 % des crédits en faveur de la biodiversité (soit environ 100 M€ par an au titre du seul FEDER). Le fonds LIFE est lui doté de 2,1 Md€ sur la période. Or, plusieurs obstacles à la constitution de projets éligibles persistent au niveau local, notamment pour les petits porteurs de projet : procédures lourdes et concurrentes, conditions de financement restrictives, niveau de trésorerie insuffisant pour lancer les projets. La capacité des acteurs nationaux et locaux à bénéficier des financements européens doit reposer sur une meilleure coordination des acteurs et le développement d'une offre d'ingénierie, notamment au niveau de la région, ciblée sur les enjeux de biodiversité. Certains exemples, comme le projet « LIFE Biodiv'Est » dans le Grand-Est (26 M€ et 25 ETP sur 10 ans), montrent que les financements peuvent représenter des apports importants et structurants. Dans le même esprit, les porteurs de projet pourraient mieux mobiliser les financements de l'État et de ses opérateurs dans le cadre des multiples contrats possibles localement : contrats passés avec les agences de l'eau ou l'OFB, contrats de relance et de transition écologique (CRTE) dont 850 étaient signés en juin 2024 et qui sont récemment relancés dans le cadre de la planification écologique<sup>91</sup>. Voilà qui plaide à nouveau pour la création d'un guichet unique qui jouerait aussi ce rôle d'ingénierie financière pour aider les porteurs de projet de restauration à bénéficier de financements européens et nationaux.

### **Le Fonds vert doit contribuer à la montée en puissance des mesures de restauration de la nature**

Entré en vigueur en janvier 2023 et doté 2,5 Md€, le Fonds vert cofinance à hauteur de 25 % de nombreux projets de transition écologique portés par les collectivités locales : renforcement de la performance environnementale (dont rénovation énergétique des bâtiments, soutien au tri des déchets), l'adaptation au changement climatique (dont prévention des inondations et des incendies, renaturation des villes) et l'amélioration du cadre de vie (dont zones à faibles émissions, recyclage des friches). Parmi ces projets, en 2023, 827 projets de renaturation ont été acceptés pour un montant de subvention de 120 millions d'euros : désartificialisations, végétalisation de bâtiments publics, restauration de milieux aquatiques, etc. Avec la mise en œuvre du plan national de restauration de la nature, les besoins de financement iront grandissant. Ils sont estimés, selon les scénarios de pressions, entre 400 M€ et 1,8 Md€ par an<sup>92</sup>, soit une mobilisation du Fonds vert à hauteur de 100 à 450 M€ par an.

91 Une instruction datée du 30 avril 2024 demande aux préfets de relancer l'animation des CRTE.

92 Carbone 4, *Le rôle des infrastructures dans la transition bas-carbone et l'adaptation au changement climatique de la France* (2021).

## PRÉCONISATION #14

Alimenter, sécuriser et pérenniser le Fonds vert en tant qu'instrument majeur d'accompagnement des collectivités territoriales et prévoir sa trajectoire d'augmentation à hauteur des besoins identifiés dans le cadre du plan national de restauration, sans préjudice des autres thématiques financées.

Les financements par les collectivités territoriales joueront un rôle décisif pour la politique de restauration des écosystèmes.

Ces collectivités, leurs établissements et groupements possèdent environ 20 % du parc immobilier public et supportent près de 60 % de l'investissement public civil (construction, transports publics, développement de nouvelles technologies, etc.). Les compétences qu'elles exercent (urbanisme, développement économique, traitement des déchets, eau, assainissement, transport, etc.) sont centrales pour les enjeux de restauration.

En particulier, depuis 2014<sup>93</sup>, les régions sont les « cheffes de file » dans le domaine de la biodiversité, ce qui veut dire qu'elles sont chargées d'organiser l'action commune des collectivités

territoriales en faveur de la préservation et la restauration de la biodiversité. Les régions disposent par ailleurs d'outils d'actions propres comme les réserves naturelles régionales, les parcs naturels régionaux et, désormais, assurent la gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres. Elles gèrent également certains fonds européens qui financent des actions en faveur de la biodiversité. Enfin, elles doivent traduire la politique de la trame verte et bleue (TVB). Par exemple, dans la région Grand Est, le projet LIFE Biodiv'Est pour la période 2022-2032 est doté de 26 M€, compte plusieurs cofinanceurs (région, DREAL, OFB, agences de l'eau) et un réseau de 14 partenaires. Il est un des principaux outils de mise en œuvre de la stratégie régionale pour la biodiversité et se concrétise en 27 actions : création de 10 nouvelles réserves naturelles, accompagnement de 200 sites industriels engagés, sensibilisation des jeunes et du grand public à la biodiversité, installation de zones de quiétude pour offrir du silence aux espèces, etc.<sup>94</sup>.

De leur côté, les départements disposent d'une fraction de la taxe d'aménagement spécialement affectée au financement des espaces naturels sensibles (ENS). D'après le CEREMA, ces ENS « visent à préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux et habitats naturels et les champs naturels d'expansion

93 Cf. loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM).

94 Cf. le site internet « LIFE Biodiv'Est - Plateforme pour la Biodiversité du Grand Est ».

*des crues. Créés par le département, ils permettent à celui-ci d'élaborer et de mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public de ces espaces naturels. Pour répondre aux enjeux paysagers, écologiques et de prévention des risques d'inondation repérés sur ces espaces, le département peut en particulier -sous certaines conditions prévues par le code de l'urbanisme : créer des zones de préemption et mettre en place un droit de préemption sur les ENS (DPENS), instituer une part départementale de la taxe d'aménagement (TA) pour le financement des ENS, et appliquer le régime des espaces boisés classés (EBC) en l'absence de plan local d'urbanisme (PLU, PLUi) pour préserver les bois, forêts et parcs en ENS. »<sup>95</sup>*

Cependant, un rapport de l'IGF et de l'IGEDD constatait en 2022 un écart (30 % soit 160 M€ en moyenne ces dernières années) entre le produit de cette part de taxe d'aménagement et les dépenses au titre des ENS répertoriées dans les bases de données.

Par ailleurs, outre les collectivités territoriales, les six agences de l'eau jouent un rôle important de financeur local en matière de restauration des milieux aquatiques, zones humides et habitats des zones côtières. Les comités de bassin qui définissent les plans d'action pluriannuels des agences réunissent l'ensemble des représentants des collectivités (40 %), des usagers de l'eau (40 % avec des industriels, agriculteurs, associations de défense de l'environnement, de pêche, de consommateurs) et de l'État (20%). Ils ont été renouvelés en 2021 pour 6 ans. Les redevances des agences, plafonnées

à un total de 2,2 Mds€ par an sont constituées à hauteur de 1,7 Md€ de la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique et de la redevance pour modernisation des réseaux de collecte<sup>96</sup>.

Le CESE souligne qu'il serait utile de réaliser un suivi spécifique des dépenses des collectivités et opérateurs au profit de la restauration des écosystèmes. La mise en place désormais obligatoire des « budgets verts » au niveau local pourrait fournir l'occasion d'instaurer un tel suivi et de favoriser l'appropriation de la démarche. En effet, à compter de l'exercice 2024, les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics locaux de plus de 3 500 habitants doivent présenter une nouvelle annexe au compte administratif ou au compte financier unique, dite « annexe environnementale des collectivités locales », afin de mesurer l'impact des budgets locaux sur la transition écologique<sup>97</sup>. Cette annexe permet de valoriser les choix d'investissement réalisés par les collectivités qui ont un impact positif sur l'environnement et, ainsi, de faciliter la planification écologique à l'échelle du territoire national.

95 Cf. le site internet du Cerema, onglet « Outils de l'aménagement ».

96 Cf. Annexe au projet de loi de finances pour 2024 relative aux agences de l'eau.

97 Cf. l'article 91 de la loi de finances pour 2024 et son décret d'application du 16 juillet 2024.

## PRÉCONISATION #15

Afin de mettre en évidence les financements favorables à la biodiversité, le CESE préconise de mettre en place un suivi spécifique des dépenses des collectivités et opérateurs au profit de la biodiversité et en particulier de la restauration. Ce suivi permettra de répondre au besoin de rapportage prévu par le règlement européen.

**Parmi les financements privés, les certificats (ou « crédits ») biodiversité peuvent être mieux mobilisés, mais en les distinguant des unités de compensation des atteintes à la biodiversité.**

Un crédit biodiversité est une unité standardisée (ex : un kilomètre de haies avec certaines caractéristiques) qui quantifie et atteste d'une action positive pour la biodiversité, qui est produite par un porteur de projet (ex : un agriculteur) et qui peut être achetée par une entreprise privée dans le cadre de sa politique de responsabilité sociétale et environnementale. Depuis les COP Climat et Biodiversité de 2022, ces certificats apparaissent comme « systèmes innovants » pour développer les contributions financières du secteur privé en faveur de la nature.

Toutefois, le CESE insiste sur les garde-fous à instaurer dans l'utilisation de ces crédits biodiversité :

- afin d'éviter tout « *greenwashing* », ils doivent correspondre à des actions ayant un impact positif « mesurable et vérifié » selon des critères qui sont par exemple élaborés par le comité consultatif international sur les crédits pour la biodiversité IAPB (pour *International Advisory Panel on Biodiversity Credits*) ;
- afin d'éviter toute confusion avec les mesures de compensation dans le cadre de la séquence « éviter-réduire-compenser », les crédits biodiversité devront apporter et reconnaître les gains de biodiversité indépendamment d'une perte correspondante. Le terme de « certificat » devrait pour cette raison être préféré à celui de « crédit », qui est utilisé dans le cadre de la compensation ;
- même au maximum de leur potentiel, les certificats biodiversité ne pourront fournir qu'une petite partie des financements nécessaires à la préservation de la nature.

## Les paiements pour services environnementaux (PSE) doivent aussi être davantage mobilisés.

Au niveau de l'État, un dispositif de PSE a été introduit par le plan biodiversité de 2018, qui lui consacre 150 M€, et déployé par les agences de l'eau à partir de 2020, pour rémunérer les agriculteurs qui contribuent à maintenir ou à restaurer des écosystèmes (haies, mares, gestion des couverts végétaux, etc.). Le PSE se fonde sur la volonté de l'agriculteur et sur des objectifs de résultats observés chaque année sur l'exploitation, auxquels est conditionnée la rémunération. Les PSE sont inscrits dans des projets de territoires, généralement portés par les collectivités locales, qui précisent les indicateurs de résultats, adaptés aux enjeux environnementaux locaux. En 2023, on comptait « 121 projets [...] en cours de mise en œuvre ; ils impliquent un peu plus de 2 700 exploitations agricoles pour près de 250 000 hectares contractualisés [...] »<sup>98</sup>. Adoptée en 2021, la loi « Climat et résilience » prévoyait qu'un rapport soit soumis par le Gouvernement au Parlement avant fin 2023 pour évaluer l'opportunité et la faisabilité de concevoir un dispositif de PSE pour le secteur forestier. À ce jour, ce rapport n'a pas été remis.

En outre, le secteur privé a également développé des dispositifs de paiements pour services environnementaux à différentes échelles, tels que le programme Nature 2050 porté par CDC-Biodiversité depuis 2016 (restauration de cours d'eau, réhabilitation de friches industrielles, renaturation en milieu urbain, restauration de zones humides, de

mangroves ou d'herbiers de posidonie, etc.)<sup>99</sup>, les paiements pour services environnementaux (PSE) mis en œuvre par certaines associations adaptées pour l'agriculture (Epiterre, Symbiose, Solenat, etc.) ou d'autres initiatives pour les forêts<sup>100</sup>. Des pistes de financements innovants complémentaires mériteraient d'être explorées. Par exemple, dans son avis *Consommation durable : favoriser une économie de la sobriété pour passer de la prise de conscience aux actes* (juillet 2023), le CESE a préconisé d'étudier un « droit à l'image pour l'utilisation des espaces naturels ou des espèces » dans les communications commerciales.

### PRÉCONISATION #16

Mieux faire connaître et mobiliser les financements publics et privés, en particulier sous la forme de :

- paiements pour services environnementaux (PSE) ;
- certificats (ou « crédits ») biodiversité et en les distinguant des mesures de compensation ;
- mécénat et mobilisation de l'épargne.

L'intégrité environnementale des actions ainsi financées devra être garantie par l'État, en associant un dispositif de gouvernance impliquant la société civile.

98 INSEE, Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires (2024).

99 Cf. les réalisations de CDC Biodiversité.

100 Par exemple, le fonds Nature Impact du WWF France, l'initiative de l'association Sylv'ACTES ou le dispositif mis en place par FSC France

**Agir autrement pour  
l'innovation sociale  
et environnementale**

**CGT-FO**

**Agriculture**

**Coopération**

**Alternatives sociales  
et écologiques**

**Entreprises**

**Artisanat et  
Professions libérales**

**Environnement et nature**

**Associations**

**Familles**

**CFDT**

**Non-Inscrits**

**CFE-CGC**

**Organisations étudiantes  
et mouvements de  
jeunesse**

**CFTC**

**Outre-mer**

**CGT**

**Santé & citoyenneté**

**UNSA**



# Déclarations des groupes

RESTAURATION DE LA NATURE :  
FACE À L'URGENCE, DONNONS L'ENVIÉ D'AGIR



# Déclarations des groupes

70 | RESTAURATION DE LA NATURE :  
FACE À L'URGENCE, DONNONS L'ENVIÉ D'AGIR



# Déclarations des groupes

RESTAURATION DE LA NATURE :  
FACE À L'URGENCE, DONNONS L'ENVIÉ D'AGIR



# Déclarations des groupes

RESTAURATION DE LA NATURE :  
FACE À L'URGENCE, DONNONS L'ENVIÉ D'AGIR



# Déclarations des groupes

RESTAURATION DE LA NATURE :  
FACE À L'URGENCE, DONNONS L'ENVIÉ D'AGIR



# Déclarations des groupes

RESTAURATION DE LA NATURE :  
FACE À L'URGENCE, DONNONS L'ENVIÉ D'AGIR



# Scrutin

**Scrutin sur l'ensemble de l'avis.  
Le CESE a adopté.**

**Nombre de votantes  
et de votants : 120**

**Pour : 119**

**Contre : 1**

**Abstentions : x**

## Ont voté pour

GROUPE

COMPOSITION

**Ont voté contre**

GROUPE	COMPOSITION
--------	-------------

--	--

**Se sont abstenu.e.s**

GROUPE	COMPOSITION
--------	-------------

--	--

# Annexes

1

## Composition de la commission Environnement à la date du vote

### Président

Sylvain BOUCHERAND

### Vices-Présidents

Evanne JEANNE-ROSE  
Gilles VERMOT  
DESROCHES

### Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Claire TUTENUIT

### Agriculture

Antoine AMÉCOURT (d')  
Thierry COUÉ  
Alain DURAND  
Pascal FEREY

### Alternatives sociales et écologiques

Eric MEYER

### Artisanat et

### Professions libérales

Aminata NIAKATÉ

### Associations

Martin BOBEL  
Benoît MIRIBEL  
Jean-Pascal THOMASSET

### CFDT

Soraya DUBOC  
Pascal GUIHÉNEUF  
Marie-Hélène MEYLING  
Albert RITZENTHALER

### CFTC

Eric HEITZ

### CGT

Laurence HOEFFLING  
Alain LE CORRE  
Fabienne TATOT

### CGT-FO

Béatrice CLICQ  
Hervé QUILLET

### Entreprises

Pierre GOGUET  
Catherine GUERNIOU  
Nadine HAFIDOU  
Gilles VERMOT  
DESROCHES

### Environnement et nature

Sylvain BOUCHERAND  
Julie MARSAUD  
Élodie MARTINIE-  
COUSTY  
Nicolas RICHARD

### Familles

Marie-Josée  
BALDUCCHI

### Non Inscrits

Corine BEAUFILS

### OEMJ

Evanne JEANNE-ROSE

### Outre-mer

Ghislaine ARLIE  
Hélène SIRDER

### UNSA

Fanny ARAV

## 2

## Listes des personnes auditionnées et rencontrées

### Auditions/Tables rondes

#### **M. Arnaud ANSELIN**

Directeur de la gestion patrimoniale  
au Conservatoire du littoral

#### **M. Christophe BARBARA**

Directeur de CB<sup>2</sup> Territoires Durables  
Consultant en Ingénierie de projets urbains  
et environnementaux  
Ingénieur pédagogique et responsable de  
formation

#### **M. Jérôme BATISSE**

Expert foncier et agricole au Conseil  
National de l'Expertise Foncière Agricole  
et Forestière (CNEFAF)

#### **M. Bernard BRETON**

Président de la fédération pour la pêche et  
la protection des milieux aquatiques du Val  
d'Oise et vice-président de la fédération  
nationale de pêche, conseiller CESE

#### **M. Aurélien CARRE**

Coordinateur de la cellule « Restauration  
des écosystèmes terrestres et marins »  
à PatriNat (OFB-MNHN-CNRS-IRD)

#### **M. Loïc CASSET**

Délégué général de Sylv'Acctes

#### **M. Nicolas CHANTEPY**

Directeur général adjoint de l'agence  
de l'eau Rhône Méditerranée Corse

#### **M. Florian CLAEYS**

Chargé de mission sur la restauration  
de la nature et les synergies biodiversité-  
climat à la Commission européenne

#### **Mme Audrey COREAU**

Cheffe du service de l'économie verte  
et solidaire du Commissariat général  
au développement durable (CGDD)

#### **M. Arnaud DUNAND**

Sous-directeur Performance  
environnementale et valorisation des  
territoires au ministère de l'Agriculture  
et de la souveraineté alimentaire

#### **M. Sébastien GALLET**

Administrateur et ancien président de  
la fédération des acteurs de l'ingénierie  
écologique, A-IGÉCO (2019 - 2024),  
Maître de conférences, HDR, à l'université  
de Bretagne occidentale

#### **M. Laurent GERMAIN**

Coordinateur de programmes  
de conservation de la biodiversité,  
chef de service à l'Office français de la  
biodiversité (OFB)

#### **M. Nicolas GOUIX**

Chef de projet « Forêt » au Conservatoire  
d'espaces naturels d'Occitanie (CNE)

#### **M. Pierre-Edouard GUILLAIN**

Adjoint à la directrice de l'eau et de la  
biodiversité (DEB) du ministère de la  
Transition écologique, de l'énergie, du climat  
et de la prévention des risques

#### **M. Jérôme GUILLOUET**

Responsable technique de la Fédération  
nationale de la pêche

#### **M. Louis HUBERT**

Délégué national patrimoine naturel  
à la Fondation du patrimoine

#### **Mme Julie JAMES**

Responsable de programmes et de  
partenariats à la Fondation du Patrimoine

#### **M. Renaud JAUNATRE**

Président du Réseau d'échanges  
et de valorisation en écologie  
de la restauration (REVER)

**M. Marc KASZYŃKI**

Président du Laboratoire d'initiatives foncières et territoriales innovantes (Lifti)

**M. Charles-Frédéric LEMAITRE**

Responsable pôle environnement service central carrières du groupe Vicat

**M. Guillaume LORISSON**

Président de la section « Rural et Environnement » de l'Institut d'études juridiques (IEJ) au Conseil supérieur du notariat (CSN)

**Mme Valentine NOREVE**

Responsable du fonds Nature 2050 et du programme nature 2050 à CDC Biodiversité

**M. Alain PIBOT**

Coordinateur national du projet nature intégré pour une gestion efficace et équitable des habitats marins en France (LIFE IP Marha) de l'Office français de la biodiversité (OFB)

**Mme Paule POINTEREAU**

Responsable stratégie et projet à l'association française arbres champêtres et agroforesteries (Afac Agroforesteries)

**M. Yorick REYJOL**

Chef de l'équipe « Écosystèmes et réseaux » à PatriNat (OFB-MNHN-CNRS-IRD), centre d'expertise et de données sur le patrimoine naturel

**M. Thierry ROUTIER**

Expert foncier et agricole au Conseil national de l'expertise foncière agricole et forestière (CNEFAF)

**M. Luc TERRAZ**

Président de Réserves naturelles de France (RNF)

**Entretiens****Mme Florence BRUN**

Cheffe de projet Règlement restauration au ministère de la Transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques

**Mme Audrey CHAMPION**

Responsable Environnement et Santé à l'Union nationale des industries de carrières et des matériaux de construction (UNICEM)

**Mme Agnès HALLOSSERIE**

Directrice, programme Biodiversité de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDR)

**Personnes rencontrées à l'occasion des visites de sites restaurés en Seine-Maritime le 6 novembre 2024 :**

**Mme Sophie CHAUSSI**

Conseillère au CESER de Normandie, représentante du GRAINE Normandie et de CARDERE (Centre d'éducation à l'environnement), rapporteure de l'étude « *La Tourbière de Baupte/ Sèves : enjeux de la reconversion et de la réhabilitation du site* »

**M. Jean-Luc COUVILLERS**

Chargé de communication de la fédération des chasseurs de Seine-Maritime

**M. Antoine DERIEUX**

Directeur régional Normandie à l'Office français de la biodiversité (OFB)

**M. José DOMENE-GUERIN  
Président de la fédération des chasseurs de Seine-Maritime**

**Mme Pascale FAUCHER**

Directrice territoriale et maritime à l'agence de l'eau Seine-Normandie

**M. Marc FERME**

Ancien administrateur de la fédération des chasseurs de Seine-Maritime

**Mme Catherine KERSUAL**

Présidente du CESER de Normandie

**M. Nicolas KUNKEL**

Directeur de la fédération des chasseurs de Seine-Maritime

**Mme Eva LEMARCHAND**

Adjointe au maire, ancienne mairesse du Mesnil-sous-Jumièges

**Mme Margot LEMONNIER**

Chargée de mission, pôle REZH'Eau et éducation à la nature de la fédération des chasseurs de Seine-Maritime

**M. Pierre LEVESQUE**

Chargé de mission, coordinateur du pôle agriculture et zones humides REZH'Eau de la fédération des chasseurs de Seine-Maritime

**M. Romain MATTON**

Chargé de mission « Animation de l'observatoire de la biodiversité et du réseau des contributeurs » à l'Agence normande de la biodiversité et du développement durable (ANBDD)

**M. Alain PELLETIER**

Vice-Président de la fédération des chasseurs de Seine-Maritime

**M. Reynald PORTAIL**

Conseiller municipal, mairie du Mesnil-sous-Jumièges

**M. Jean-Philippe TAMARELLE**

Propriétaire du Bois Ginette, site restauré de tourbières

**M. Stéphane VEZIER**

Maire du Mesnil-sous-Jumièges

## 3

**Contribution de la délégation aux Outre-mer**

Référente : Mme Sabine Roux de Bézieux

**Avec 80 % de la biodiversité française, les Outre-mer représentent une richesse environnementale unique.**

La variété des milieux naturels, leur préservation, le haut niveau d'endémisme sont des richesses d'une grande valeur environnementale et d'une importance cruciale pour les équilibres écologiques. Pourtant, cette réalité est encore trop souvent méconnue des Français et insuffisamment prise en compte par les pouvoirs publics.

**Les menaces liées au changement climatique pèsent lourdement sur les écosystèmes en Outre-mer, qui pour dix d'entre eux sont des territoires insulaires.**

Le CESE s'est saisi de cet enjeu à travers le projet d'avis sur « *La montée des eaux dans les Outre-mer, un risque naturel majeur. Quelles stratégies pour l'atténuer et s'adapter ?* » qui sera présenté en mai 2025<sup>1</sup>. Le rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) de février 2022 rappelle une fois de plus l'urgence de lutter contre le réchauffement climatique et de se préparer à faire face à deux types d'impacts majeurs : la multiplication des phénomènes extrêmes, comme les cyclones, et la montée des eaux. D'ici 2090, la mer pourrait ainsi pénétrer sur plusieurs dizaines voire

centaines de mètres sur les littoraux les plus plats. La Martinique pourrait perdre 5 % de sa superficie, le village de Miquelon organise déjà le déplacement de sa population. Des îles du Pacifique sont également menacées. Alors que plus de 80 % de la population ultramarine se concentrent dans la bande littorale, des menaces pèsent sur leurs logements et les solutions manquent de visibilité.

**La conservation, la gestion durable et la restauration des écosystèmes, tels que les mangroves, les herbiers marins et les récifs coralliens sont essentiels pour protéger le littoral contre l'érosion. Ces écosystèmes doivent donc devenir des priorités entrant dans la planification territoriale afin d'anticiper et adapter ces espaces aux conséquences du changement climatique, et préserver les ressources qui contribuent à l'activité économique, notamment le tourisme.**

**La biodiversité ultramarine** fait l'objet d'une gouvernance spécifique, qui s'appuie sur les comités de l'eau et de la biodiversité, les conseils de bassins maritimes et les conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel. Cette gouvernance tient compte des instances coutumières et renforce la participation citoyenne, y compris

<sup>1</sup> Les rapporteurs sont Mme Sabine Roux de Bézieux, M. Pierre Marie-Joseph et Mme Hélène Sirder.

des populations les plus éloignées<sup>2</sup>. Le Comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature<sup>3</sup> a rappelé son objectif de rehausser l'ambition en matière de protection forte : 10 % doivent s'appliquer dans les Outre-mer comme dans l'hexagone, pour les milieux terrestres et les milieux marins, et en accord avec la protection stricte européenne. L'ambition de restauration de 30 % d'écosystèmes dégradés devra aussi être renforcée.

**La délégation aux Outre-mer regrette que les Outre-mer soient insuffisamment représentés dans la Stratégie nationale biodiversité 2030, comme dans la Stratégie nationale mer et littoral (2024-2030). Elle propose d'établir une Stratégie de sauvegarde et de restauration des écosystèmes spécifique et transversale aux Outre-mer, comprenant des déclinaisons territoire par territoire.**

Dans le cadre de cette contribution, la délégation aux Outre-mer a souhaité pointer les grands enjeux liés à la restauration des écosystèmes en Outre-mer, en soulignant à la fois leur diversité, leur spécificité et l'importance de

renforcer les connaissances scientifiques et d'associer les populations locales sur des territoires naturellement contraints.

### **1. Le renforcement des connaissances scientifiques est un préalable à une meilleure conservation et restauration des écosystèmes**

**Les écosystèmes ultramarins sont encore mal connus sur le plan scientifique.** Selon l'Observatoire national de la biodiversité, près des deux tiers des groupes d'espèces présents sont insuffisamment répertoriés<sup>4</sup>. Parmi les nouvelles espèces découvertes en France, neuf sur dix le sont dans les Outre-mer. Plus de 98 % de la faune vertébrée et 96 % des plantes vasculaires spécifiques en France sont concentrés en Outre-mer<sup>5</sup>. Un hectare de forêt guyanaise peut abriter plus de 300 essences d'arbres, soit plus qu'il n'y en existe en Europe continentale.

**La délégation aux Outre-mer a maintes fois préconisé de renforcer l'expertise des grands organismes scientifiques nationaux déployée sur le terrain (CNRS, Ifremer, CIRAD, IRD, Muséum national d'Histoire naturelle...).** A

<sup>2</sup> Les préfets de régions d'Outre-mer, les conseils régionaux, les collectivités territoriales d'Outre-mer, les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux, les comités de bassin, les comités régionaux de la biodiversité, les comités de l'eau et de la biodiversité ont été invités à participer à des réunions de travail et à soumettre des propositions. Au total, 798 contributions territoriales ont été enregistrées, classées et exploitées, afin d'en tirer des axes stratégiques concrets et des propositions.

<sup>3</sup> Le Comité français de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature est un réseau d'organismes et d'experts. Il regroupe deux ministères, 8 organismes publics, 42 organisations non gouvernementales et plus de 250 experts. Par cette composition mixte, le Comité français de l'UICN est une plateforme de dialogue, d'expertise et d'action sur les enjeux de la biodiversité, qui associe également les collectivités locales et les entreprises.

<sup>4</sup> Selon le bilan de la liste rouge mondiale publiée par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), la France figure parmi les dix pays hébergeant le plus grand nombre d'espèces mondialement menacées, principalement en Outre-mer. Parmi les 25 « points chauds mondiaux de la biodiversité », ou « hot spot », quatre concernent les Outre-mer français : la Nouvelle-Calédonie, troisième en termes de densité d'espèces végétales endémiques ; la Polynésie française au sein de l'ensemble Polynésie-Micronésie ; La Réunion, Mayotte et les îles Éparses ; la Guadeloupe, la Martinique, Saint-Martin et Saint-Barthélemy au sein du point chaud de la Caraïbe. La Guyane et le bassin amazonien ne figurent pas parmi ces points chauds mondiaux de la biodiversité, ne remplissant pas les deux critères cumulatifs de concentration endémique et de menace de disparition des habitats naturels, mais cela ne signifie pas que ce patrimoine n'est pas de tout premier plan.

<sup>5</sup> Les Outre-mer au cœur de la Stratégie nationale biodiversité : <https://biodiversite.gouv.fr/la-strategie-dans-les-outre-mer>

titre d'exemple, moins de 10 % des effectifs de l'IFREMER sont déployés en Outre-mer, territoires qui représentent plus de 90 % de l'espace maritime français. Elle demande un rééquilibrage significatif des moyens humains et budgétaires consacrés à la recherche sur les thématiques de protection et de restauration des écosystèmes en Outre-mer. Cette recherche doit être implantée sur place dans des centres d'excellence dédiés.

**Pour la délégation, des partenariats public-privé de recherche appliquée et de formation, dont de recherche-action, incluant des scientifiques, acteurs économiques, l'Education nationale, devront être mis en place afin de mieux former les différents acteurs à la préservation, la restauration et la gestion durable des écosystèmes.**

Ce type d'action également promu par la Stratégie nationale pour la biodiversité 2030 est particulièrement important sur des territoires où de nombreuses activités sont basées sur les ressources naturelles (tourisme, construction, agriculture, pêche, filière bois...). Il permet d'outiller les acteurs économiques et de développer les partenariats relatifs à la biodiversité avec les universités.

**Des appels à projets européens permettent de financer des études de restauration des écosystèmes en Outre-mer.** Le

programme BESTLIFE2030 de l'Union européenne va octroyer 1,39 million d'euros de subventions pour des actions de conservation dans la zone Pacifique<sup>6</sup>. Au total 5,57 millions d'euros seront alloués pour 57 subventions couvrant les Régions ultrapériphériques (RUP) et les Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM), suite aux résultats du premier des quatre appels à projets prévus. Quatorze projets innovants ont été sélectionnés pour bénéficier de financements, traduisant un engagement envers la biodiversité et le développement durable dans ces régions uniques. Parmi les projets sélectionnés, 36 % portent sur la conservation des espèces, 29 % sur la restauration des écosystèmes, et 21 % sur la gestion des espèces envahissantes. De plus, 7 % visent à promouvoir des pratiques de gestion durable, et 7 % sont consacrés à l'établissement et à la gestion de zones protégées. Parmi les projets sélectionnés concernant la restauration des écosystèmes, une proposition de solution innovante pour lutter contre la pollution issue de la perliculture en Polynésie française a été retenue. La restauration des écosystèmes impliquera la réappropriation de techniques traditionnelles avec la réhabilitation de fosses à culture anciennes. Un second appel à projets est prévu pour le premier trimestre de 2025.

<sup>6</sup> Les subventions de BESTLIFE2030 permettent aux acteurs locaux de diriger des projets de conservation qui soutiennent directement les objectifs mondiaux en matière de biodiversité, y compris le défi ambitieux du « 30x30 » fixé dans le Cadre mondial de la biodiversité (GBF) de la Convention sur la diversité biologique (CDB), qui vise à conserver 30 % des terres, des eaux intérieures et des océans de la planète d'ici à 2030. <https://uicn.fr/plus-de-1-389-734-e-de-subventions-attribuees-pour-soutenir-des-actions-de-conservation-de-la-biodiversite-dans-le-pacifique%ef%bf%bc/>

**La délégation soutient les initiatives de sensibilisation à destination du plus grand nombre.** La Stratégie nationale pour la biodiversité 2030 prévoit un objectif d'information de 200 000 personnes en Outre-mer. La déclinaison spécifique d'un guide pour agir en faveur de la transition écologique dans les écoles, collèges et lycées sera réalisé. À travers le Plan « Enseigner à produire autrement pour les transitions et l'agroécologie », chaque année, 80 élèves écoresponsables seront accompagnés en Outre-mer.

## **2. Les zones maritimes et littorales sont particulièrement sensibles dans un contexte d'accentuation des pressions anthropiques et des effets du changement climatique**

**Les écosystèmes marins et côtiers doivent bénéficier d'une protection renforcée.** Grâce à ses Outre-mer<sup>7</sup>, la France possède le deuxième domaine maritime mondial avec 10,9 millions km<sup>2</sup> de zone économique exclusive (ZEE), dont 97 % se situent Outre-mer. Les territoires ultramarins sont bordés par des eaux très riches en biodiversité, en particulier dans les zones maritimes protégées comme le parc marin de la Réunion ou les îles de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Ces écosystèmes marins sont cruciaux pour la régénération des populations de poissons, pour la pêche durable, et pour la régulation des processus écologiques marins. Les pressions anthropiques sont insuffisamment régulées malgré le classement de 67 % des récifs coralliens en Outre-mer en aires marines protégées. Seuls 3 % de l'espace maritime français en Outre-mer bénéficie d'une protection forte ou intégrale et 90 % de cette protection est concentrée dans un territoire : la Zone économique exclusive (ZEE) des Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF) ; cette concentration s'élève à plus de 97 % si l'on y inclut également la Nouvelle Calédonie. Plusieurs parcs naturels marins ont été créés en Outre-mer, notamment le parc naturel marin de Martinique (2017), le parc naturel marin de la mer de Corail en Nouvelle-Calédonie (2014), le parc naturel marin de Mayotte (2010) et le sanctuaire AGOA pour la protection des mammifères marins et de leurs habitats (2010)<sup>8</sup>. Pour le reste, les niveaux de protection sont relativement bas. Les zones de protection doivent être déterminées en accord avec les exécutifs locaux.

<sup>7</sup> La délégation aux Outre-mer rappelle sa contribution rapportée par Mme Sabine Roux de Bézieux et M. Pierre Marie-Joseph à l'avis portant sur *SNML2 : se mobiliser dès maintenant pour atteindre le bon état écologique*, rapporté par Mme Elodie Martinie-Cousty et Mme Catherine Guerniou pour la Commission environnement en avril 2023.

<sup>8</sup> Parc naturel marin de Mayotte ; Date de création : le 18 janvier 2010 ; Superficie : 68 381 km<sup>2</sup>. Les écosystèmes mahorais abritent une biodiversité exceptionnelle mais menacée : le lagon regorge de 760 espèces de poissons tropicaux, tortues, dugongs, raies manta ou encore de crabes blancs.

Parc naturel marin de Martinique ; Date de création : le 5 mai 2017 ; Superficie : 48 900 km<sup>2</sup>. A la jonction de la mer des Caraïbes et de l'océan Atlantique, il abrite la totalité des habitats marins de Martinique : plages, mangroves, îlets, herbiers, récifs coralliens, habitats profonds et haute mer. Le parc marin naturel organise des opérations de ramassage des déchets en mer et sur les plages, baptisées Récup'Mer.

Le Sanctuaire Agoa aux Antilles. Baptisé du nom d'une divinité amérindienne, ce lieu a été créé en 2010 dans les eaux des Antilles françaises. Agoa est la deuxième aire marine protégée française en termes de superficie avec 143 256 km<sup>2</sup>. Plusieurs États participent à la mise en valeur et à la protection de ce site unique pour les mammifères marins. Des programmes scientifiques internationaux y sont menés pour identifier et mieux connaître les cétacés qui évoluent dans ces eaux.

**La délégation demande une remise à plat de la cartographie des zones de protection permettant de mettre en cohérence les objectifs et mesures de protection marine qui souvent se superposent.**

Nous demandons la création de zones de protection forte (ZPF) ou intégrales dans toutes les zones économiques exclusives (ZEE) ultramarines, avec des moyens humains et financiers pour assurer une protection effective. Les documents stratégiques de bassin maritime devront intégrer des objectifs chiffrés et contrôlés de protection et l'état écologique maritime devra faire l'objet d'un bilan régulier.

**La surveillance doit également être renforcée afin de lutter contre le pillage des ressources halieutiques.**

La pêche illégale, non déclarée, non réglementée est un fléau qui touche de nombreux territoires ultramarins, mettant en danger la préservation, la restauration et l'exploitation durable des stocks halieutiques. Des moyens modernes de la Marine nationale doivent être renforcés notamment en Guyane et dans le Pacifique, dont Clipperton.

**Face à l'inévitable montée du niveau des mers, une planification doit être engagée pour un renforcement du trait de côte et une relocalisation des populations menacées.**

Des stratégies adaptatives doivent être co-construites avec tous les acteurs

des territoires, intégrant la mesure des impacts des infrastructures et pour « quels bénéfices », ainsi que les solutions fondées sur la nature, doivent être mises en œuvre et contrôlées, avec une aide de l'État au titre de la solidarité nationale.

**Pour la délégation, il est essentiel de mieux protéger la bande littorale par le respect de la règle des 50 pas géométriques<sup>9</sup>, y compris en accompagnant les populations concernées.**

**La délégation aux Outre-mer rappelle qu'elle va engager les travaux d'un projet d'avis portant sur : La montée des eaux dans les Outre-mer, un risque naturel majeur. Quelles stratégies pour l'atténuer et s'adapter ?, rapporté par Mme Sabine Roux de Bézieux, M. Pierre Marie-Joseph et Mme Hélène Sirder.**

**Le traitement des sargasses doit être encadré afin d'éviter toute conséquence sur les écosystèmes locaux.** L'arrivée massive d'algues sargasses sur les côtes des Antilles a des conséquences écologiques sur les écosystèmes littoraux de mangrove notamment. Il est nécessaire de mieux connaître l'impact de l'échouage des sargasses sur ces écosystèmes littoraux<sup>10</sup>. Les impacts sanitaires et économiques se révèlent par ailleurs catastrophiques. En effet, la dégradation des sargasses produit de l'hydrogène sulfuré (H<sub>2</sub>S), un gaz nocif à de fortes concentrations. En

<sup>9</sup> Les « 50 pas géométriques » sont une bande littorale de 81,20 m, propriété de l'État inaliénable et imprescriptible, constituée en Outre-mer dès le XVII<sup>e</sup> siècle. Dans les cinq DROM, malgré de fortes pressions d'usage, la plus grande part de cette bande est restée à l'état naturel. Ils se substituent de fait à la bande des 100 mètres de la loi littorale.

<sup>10</sup> Voir : <https://www.pole-tropical.org/pole-relais/pole-relais-mangroves-zones-humides-doutre-mer/>

l'absence de solutions de valorisation à court terme, il est nécessaire de disposer de solutions de gestion. Le traitement et le stockage des sargasses doivent répondre à des normes déjà éprouvées dans les installations de compostage et de stockage de déchets au risque de générer des conséquences pour l'environnement et les travailleurs sur site. Trop peu de travaux scientifiques sont consacrés actuellement aux études d'impact des solutions, sur la santé des écosystèmes comme sur celle des populations.

**La délégation aux Outre-mer demande le maintien des aides financières et techniques de l'État pour la prise en charge et le traitement des sargasses par les collectivités territoriales en Outre-mer.**

**Les écosystèmes coralliens sont directement menacés par le réchauffement climatique.** Les récifs coralliens sont parmi les écosystèmes les plus menacés en Outre-mer. Ils abritent une biodiversité marine exceptionnelle et fournissent un habitat à de nombreuses espèces d'organismes marins. Les récifs coralliens sont présents notamment en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, à Mayotte ou encore La Réunion.

**Des programmes de restauration par repeuplement des coraux ou réhabilitation des habitats coralliens sont mis en place en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à la Réunion à travers l'IFRECOR que la délégation aux Outre-mer demande de soutenir dans la durée.**

**Les mangroves et zones humides sont des milieux naturels particulièrement fragiles qu'il faut également protéger.**

Les mangroves sont des écosystèmes littoraux de marais constitués de végétation adaptée aux conditions salines et aux marées, comme les palétuviers. Elles sont présentes dans de nombreux territoires, où elles protègent les côtes de l'érosion et des cyclones tout en offrant un cadre naturel de vie pour de nombreuses espèces marines de poissons et de crustacés. La mangrove joue souvent un rôle de protection contre la houle cyclonique, derrière les récifs coralliens souvent dégradés. Plus largement, les zones humides servent d'espace de reproduction pour de nombreuses espèces aquatiques et permettent de purifier l'eau en filtrant les polluants. Les projets de restauration comprennent la plantation de jeunes mangroves et la réhabilitation de mangroves endommagées par les activités humaines ou les catastrophes naturelles. Un tiers environ des mangroves françaises bénéficient d'un statut de protection fort. Toutefois, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) a classé la mangrove de Mayotte sur la liste rouge des écosystèmes en danger.

**La délégation aux Outre-mer appelle à la vigilance et à la mise en place d'un programme de sauvegarde et de restauration avec les agences de l'État et les acteurs locaux.**

**Pour la délégation aux Outre-mer, la restauration des récifs coralliens, des mangroves et des zones humides est particulièrement importante pour la protection des côtes, qui sont souvent menacées par le réchauffement climatique<sup>11</sup>, l'élévation du niveau des mers, les cyclones et l'érosion. L'Office français de la biodiversité et l'Initiative française pour les récifs coralliens**

11 Avec une augmentation de 1,5°C de la température moyenne à la surface de la Terre, la perte des récifs coralliens s'élèverait à 70 voire 90 %. Avec 2°C, la proportion des récifs détruits serait même de 99 %.

(IFRECOR)<sup>12</sup> peuvent apporter un cofinancement aux projets et une expertise.

**La délégation aux Outre-mer alerte particulièrement sur les pollutions telluriques des océans. Les systèmes d'assainissement qu'ils soient collectifs ou individuels, sont particulièrement défectueux en Outre-mer et ont un impact délétère sur l'environnement.** Les pollutions liées aux rejets non contrôlés sont très concentrées dans certains secteurs. À La Réunion, elles entraînent le blanchissement des coraux, dont certains sont déjà très dégradés. C'est tout l'écosystème qui est impacté et à terme le tourisme. En Nouvelle-Calédonie, la pression anthropique sur le lagon est particulièrement forte. La création du parc naturel de la mer de Corail a permis de mettre en place des politiques publiques de protection, plus respectueuses de l'environnement, comme la généralisation du traitement des eaux usées dans les bassins-versants. Les poursuites par la police de l'environnement se multiplient. Le contrôle de conformité des installations d'assainissement devient une priorité des services des DEAL avec des plans de contrôle mis en place et l'ouverture de poursuites.

La délégation rappelle que l'avis sur *La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer*<sup>13</sup> préconise aux intercommunalités d'installer des moyens modernes et écologiques d'assainissement (micro-stations d'épuration ou filières à filtre planté de végétaux) et de traitement des boues, afin de réduire très fortement les rejets dans les milieux naturels et la pollution diffuse (préconisation n°18).

### 3. Les espaces terrestres forestiers doivent être mieux protégés tandis que les espaces agricoles et miniers devront être dépollués

**La protection et la restauration des forêts en Outre-mer doivent être des priorités au regard de leur apport essentiel dans la lutte contre le changement climatique.** Les forêts ultramarines représentent à elles seules 8,1 millions d'hectares, pour 17,1 millions d'hectares dans l'hexagone<sup>14</sup>. Qu'elles soient tropicales humides comme en Guyane, Guadeloupe ou Martinique, sèches comme sur la côte ouest de la Nouvelle-Calédonie, ou boréales à Saint-Pierre-et-Miquelon, ce sont des écosystèmes d'une grande richesse biologique. La forêt guyanaise est le plus important massif forestier français et la moitié

<sup>12</sup> L'IFRECOR a été créée en 1999. Elle agit pour la protection et la gestion durable des récifs coralliens et des écosystèmes associés (mangroves, herbiers) dans les territoires français d'Outre-mer. L'IFRECOR est constituée d'un comité national et d'un réseau de 10 comités locaux représentant les collectivités françaises abritant des récifs coralliens : Guadeloupe, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, La Réunion, Mayotte, les îles parses (TAAF), Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna et la Polynésie française.

<sup>13</sup> Rapporté par Mme Michèle Chay et Mme Sarah Mouhoussoune, en octobre 2022.

<sup>14</sup> La France se situe ainsi grâce à ses Outre-mer en quatrième position européenne en termes de superficie forestière, après la Suède, la Finlande et l'Espagne.

sud est du Département est occupée par le Parc amazonien de Guyane<sup>15</sup>. En Polynésie française, la forêt couvre 57 % des terres, soit environ 200 000 hectares, dont 14 % de forêts primaires. En Nouvelle-Calédonie, les forêts humides sont présentes sur la côte est, tandis que les forêts sèches sont sur la côte ouest. La forêt humide couvre 3 900 km<sup>2</sup> (soit 20 % de la superficie de l'île) et abrite plus de 2 000 espèces végétales, dont 80 % sont endémiques. Seuls 30 % des espaces forestiers en Outre-mer sont classés en aires protégées alors que tous abritent des espèces végétales et animales uniques, certaines endémiques. Elles jouent un rôle très important dans le stockage du carbone comme véritables « puits de carbone », contribuant ainsi à la régulation du climat mondial.

**Pour la délégation, chaque territoire ultramarin mérite un plan de sauvegarde de la forêt primaire spécifique. La France a une responsabilité mondiale en matière de conservation de la biodiversité et de préservation des espaces forestiers.**

**La restauration des espaces agricoles pollués par la chlordécone aux Antilles est un enjeu majeur.** L'Office parlementaire d'évaluation scientifique et technique a rendu public en 2023 un rapport concernant *L'impact de l'utilisation de la chlordécone aux Antilles françaises*, rapporté par la sénatrice Mme Catherine Procaccia. Selon les estimations de ce rapport, les concentrations en chlordécone dans les sols pourraient être inférieures aux limites de détection actuelles d'ici la fin du siècle. Ce résultat doit toutefois être apprécié avec prudence, des études

complémentaires étant nécessaires pour le confirmer ou l'infirmer. Il est probable que, même après la disparition de la chlordécone contenue dans les sols, la pollution des eaux se poursuive pendant plusieurs dizaines d'années. Cette contamination des eaux douces se répercute sur les eaux marines, dont la pollution diminue avec l'éloignement de la côte. La contamination concerne aussi les végétaux qui poussent dans le sol, comme les racines et les tubercules, ainsi que les légumes qui poussent en contact avec le sol et les fourrages destinés à l'alimentation animale. Plusieurs équipes de recherche se sont intéressées à sa suppression ou la réduction de la persistance de la chlordécone dans les milieux naturels antillais. Les études menées depuis 2009 ont établi un lien de présomption forte entre l'exposition à la chlordécone et la survenue de cancers de la prostate.

**Pour la délégation aux Outre-mer, il est indispensable d'assurer une protection élevée des zones agricoles et de captage d'eau pour s'assurer que les résidus de produits phytosanitaires ou de chlordécone ne polluent pas les aliments ou les eaux destinées à la consommation.**

**La délégation appelle à poursuivre les études concernant les procédés microbiologiques ou chimiques de décontamination des terres polluées par la chlordécone.**

**La délégation souhaite insister sur les enjeux de restauration des écosystèmes après l'exploitation minière, notamment en Nouvelle-Calédonie et en Guyane.** En Guyane, la lutte contre les activités d'orpaillage illégal doit rester une priorité.

<sup>15</sup> Créé en 2007, le Parc amazonien de Guyane couvre 3,4 millions d'hectares, soit 40 % de la Guyane. C'est l'un des plus grands espaces protégés au monde avec le Parc national des Tumuc-Humac au Brésil, qui lui est frontalier. Il a pour vocation de préserver le massif forestier tropical amazonien à forte naturalité et de valoriser le patrimoine culturel des populations amérindiennes, bushinengue et créoles qui y vivent.

En Nouvelle Calédonie, 300 000 hectares, soit 18 % de la superficie de l'île, font l'objet de concessions. La déforestation et l'excavation des sols entraînent une destruction complète du milieu. À cela s'ajoutent l'érosion, l'imperméabilisation des sols dénudés, ainsi que la dissémination des poussières riches en métaux. Depuis 2009, le code minier impose aux industriels la revégétalisation des sites miniers après exploitation. Pourtant, il est indispensable d'aller au-delà d'une simple revégétalisation pour mettre en place une restauration écologique plus complète prenant en compte la végétation, la dépollution et le rétablissement des sols, leur fertilité et les micro-organismes. Un Fonds nickel du Gouvernement finance la réhabilitation des zones dégradées.

**La délégation alerte sur l'impact des récents événements en Nouvelle-Calédonie qui ont placé les associations environnementales dans une situation financière catastrophique.**

**Les espèces invasives font courir un risque important pour la biodiversité locale.** Les espèces envahissantes introduites font partie des principales causes de disparition de la biodiversité. Elles sont impliquées dans 53 % des extinctions d'espèces recensées. Soixante des cent espèces des plus envahissantes au monde sont présentes dans les Outre-mer, parmi lesquels la Liane papillon à La Réunion ou encore l'Iguane vert en Martinique. En Polynésie française, les plantes envahissantes entraînent un recul des essences endémiques et modifient les écosystèmes. Le petit arbre *Miconia calvescens* a envahi plusieurs îles de l'archipel de la Société et les deux tiers de l'île de

Tahiti où il domine progressivement les forêts humides de basse et moyenne altitude, mettant en péril la survie de 70 espèces de plantes locales. C'est l'un des cas les plus préoccupants d'invasion biologique par une plante introduite dans un écosystème insulaire tropical.

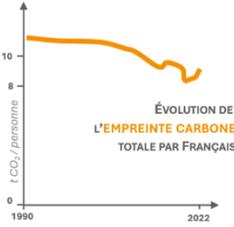
La mesure 27 de la stratégie nationale pour la biodiversité 2030 prévoit d'inverser le déclin d'espèces phares menacées, en particulier les espèces endémiques dans les Outre-mer. Cette menace ne concerna pas uniquement le végétal car plus d'un tiers des espèces d'oiseaux de La Réunion sont menacées ou ont déjà disparu ; en Guyane, 13 % des oiseaux et des poissons sont menacés et 16 % des mammifères marins ; en Martinique, ce sont 47 % des reptiles, 28 % des mollusques et 21 % des oiseaux qui sont menacés. D'ici 2030, l'État lancera 20 nouveaux programmes nationaux d'action (PNA) visant à protéger de nouvelles espèces menacées en visant au maximum le rétablissement de leur population. Ces nouveaux PNA porteront un double rééquilibrage, en faveur de la flore d'une part, et en faveur des Outre-mer d'autre part et porteront à 100 le nombre de plans couvrant plus de 300 espèces menacées.

**Pour la délégation aux Outre-mer, la restauration des milieux naturels exige une action vigoureuse contre les espèces invasives. Cette démarche passe par la prévention, le contrôle et l'éradication des espèces invasives, en particulier dans les espaces naturels d'intérêt majeur.**

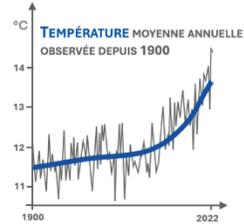
# 4

## Graphiques simplifiés des pressions, état et réponses concernant la biodiversité en France

### Indicateurs de pression



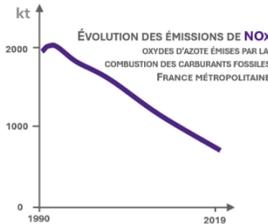
Sources : Citepa ; Eurostat ; Insee ; Douanes ; AIE ; Edgar-JRC ; FAO. Traitement : SDES, 2023.



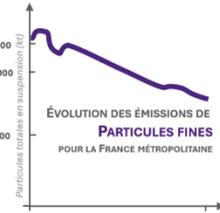
Source : MétéoFrance



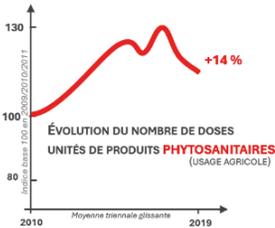
Source : Geod'air, juillet 2021. Traitements : SDES, 2022



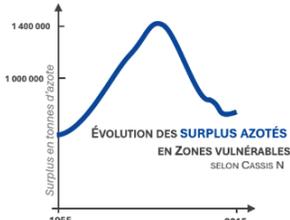
Source : Citepa, 2024, Rapport Secten



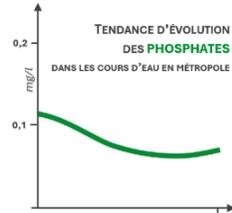
Source : Citepa, 2024, Rapport Secten



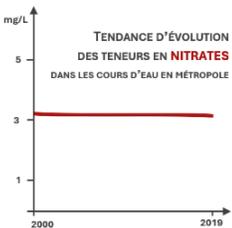
Source : MAA (DGAL) d'après BNV-D / SDES, OFB 2023



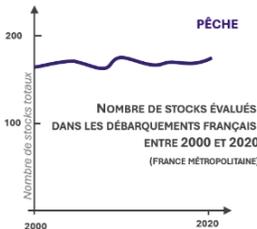
Source : Bilan de la mise en œuvre de la directive « nitrates » en France, période 2016-2019 MTE OFB



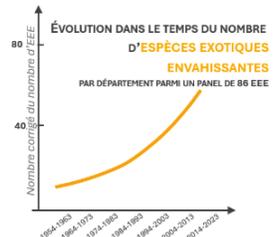
Sources : Eaufrance ; Ineris. Traitements : SDES, 2022.



Sources : Eaufrance ; Ineris. Traitements : SDES, 2022.

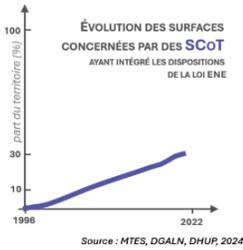
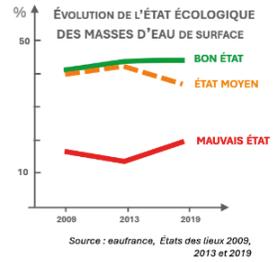
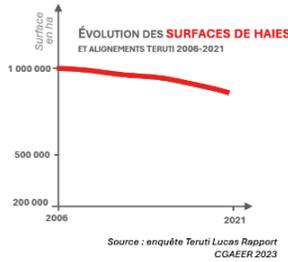
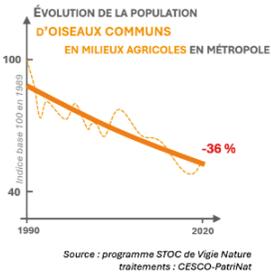
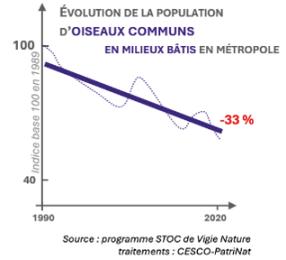
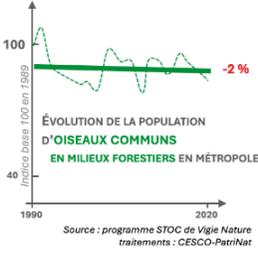


Source : Ifremer 2021

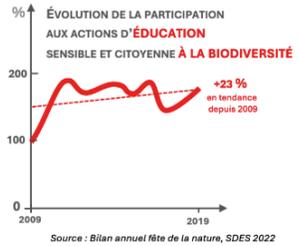
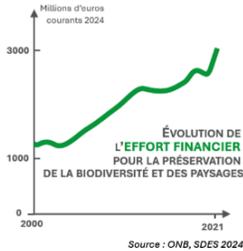
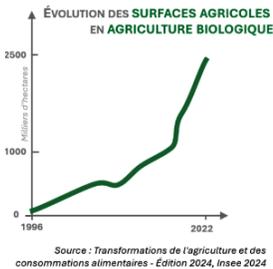
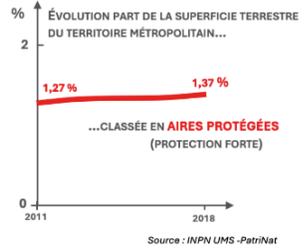


source : INPN/SINP 2023 ; traitements : PatriNat (OFB-MNHN),

Indicateurs d'état



Indicateurs de réponse



# 5

## Exemples de mesures de restauration

(annexe VII du règlement UE du 24 juin 2024 relatif à la restauration de la nature)

### **LISTE D'EXEMPLES DE MESURES DE RESTAURATION VISÉS À L'ARTICLE 14, PARAGRAPHE 16**

- 1) Restaurer les zones humides en remettant en eau les tourbières drainées, en supprimant les structures de drainage des tourbières ou en dépoldérissant et en mettant fin à l'extraction de la tourbe.
- 2) Améliorer les conditions hydrologiques en augmentant la quantité, la qualité et la dynamique des eaux de surface et adapter les niveaux d'eaux souterraines pour les écosystèmes naturels et semi-naturels.
- 3) Enlever les empiètements indésirables de broussailles ou les plantations d'espèces non indigènes dans les prairies, les zones humides, les forêts et les zones de végétation clairsemée.
- 4) Recourir à la paludiculture.
- 5) Réméandrer les cours d'eau et reconnecter les méandres coupés artificiellement ou les lacs de bras-mort.
- 6) Supprimer les obstacles longitudinaux et latéraux, tels que les digues et les barrages, donner plus d'espace à la dynamique des cours d'eau et restaurer des tronçons à courant libre.
- 7) Renaturer les lits des cours d'eau, les lacs et les cours d'eau de basse altitude, par exemple en supprimant les aménagements artificiels du lit des cours d'eau, en optimisant la composition du substrat, en améliorant ou en développant le couvert des habitats.
- 8) Rétablir les processus naturels de sédimentation.
- 9) Mettre en place des zones tampons riveraines, telles que des forêts riveraines, des bandes tampons, des prairies ou des pâturages.
- 10) Renforcer les éléments écologiques des forêts, tels que les grands arbres, les vieux arbres et les arbres mourants (arbres-habitats) et les quantités de bois mort au sol et sur pied.
- 11) Œuvrer en faveur d'une structure forestière diversifiée du point de vue, par exemple, de la composition et de l'âge de ses essences, permettre la régénération naturelle et la succession des essences d'arbres.
- 12) Accompagner la migration des provenances et des essences là où cela peut s'avérer nécessaire en raison du changement climatique.
- 13) Renforcer la diversité forestière en restaurant des mosaïques d'habitats non forestiers tels que des parcelles ouvertes de prairies ou de landes, des étangs ou des zones rocheuses.
- 14) Recourir à des approches de la foresterie «proches de la nature» ou «à couvert continu»; introduire des essences d'arbres indigènes.
- 15) Favoriser le développement de forêts indigènes anciennes et de peuplements adultes, par exemple, en abandonnant l'exploitation ou au moyen d'une gestion active favorisant le développement de fonctions d'autorégulation et une résilience appropriée.

16) Introduire des particularités topographiques à haute diversité sur les terres arables et les prairies exploitées de manière intensive, telles que des bandes tampons, des bordures de champs à fleurs indigènes, des haies vives, des arbres, des petites forêts, des murs en terrasses, des mares, des corridors d'habitats continus et discontinus, etc.

17) Augmenter la superficie agricole gérée par des approches agroécologiques telles que l'agriculture biologique ou l'agroforesterie, la polyculture et la rotation des cultures, la gestion intégrée des ravageurs de cultures et des nutriments.

18) Réduire l'intensité du pâturage ou le régime de fauche dans les prairies, là où cela s'avère pertinent, et rétablir le pâturage extensif du bétail domestique et des régimes de fauche extensive dans les cas où ils ont été abandonnés.

19) Arrêter ou réduire l'utilisation de pesticides chimiques ainsi que d'engrais chimiques et d'effluents d'élevage.

20) Cesser le labourage des prairies et l'introduction de semences de graminées productives.

21) Retirer les plantations sur les anciens systèmes dynamiques de dunes intérieures afin de permettre le rétablissement de la dynamique naturelle du vent en faveur d'habitats ouverts.

## 6

## Liste des indicateurs de biodiversité pour les écosystèmes forestiers

(annexe VI du règlement UE du 24 juin 2024 relatif à la restauration de la nature)

Indicateur	Description, unités et méthodologie de détermination et de suivi de l'indicateur
Bois mort sur pied	<p><b>Description:</b> cet indicateur rend compte de la quantité de biomasse ligneuse non vivante sur pied dans les forêts et autres terres boisées.</p> <p><b>Unité:</b> m<sup>3</sup>/ha.</p> <p><b>Méthodologie:</b> celle que mise au point et appliquée par FOREST EUROPE, <i>State of Europe's Forests 2020</i>, FOREST EUROPE 2020, et telle que présentée dans la description des inventaires forestiers nationaux dans Tomppo E. et al., <i>National Forest Inventories, Pathways for Common Reporting</i>, Springer, 2010, compte tenu de la méthode établie à l'annexe V du règlement (UE) 2018/1999 conformément aux lignes directrices 2006 du GIEC pour les inventaires nationaux de gaz à effet de serre.</p>
Bois mort au sol	<p><b>Description:</b> cet indicateur rend compte de la quantité de biomasse ligneuse non vivante au sol dans les forêts et autres terres boisées.</p> <p><b>Unité:</b> m<sup>3</sup>/ha.</p> <p><b>Méthodologie:</b> celle que mise au point et appliquée par FOREST EUROPE, <i>State of Europe's Forests 2020</i>, FOREST EUROPE 2020, et telle que présentée dans la description des inventaires forestiers nationaux dans Tomppo E. et al., <i>National Forest Inventories, Pathways for Common Reporting</i>, Springer, 2010, compte tenu de la méthode établie à l'annexe V du règlement (UE) 2018/1999 conformément aux lignes directrices 2006 du GIEC pour les inventaires nationaux de gaz à effet de serre.</p>
Part des forêts inéquitennes	<p><b>Description:</b> cet indicateur rend compte de la part des forêts disponibles pour l'approvisionnement en bois qui présentent une structure inéquienne par rapport aux forêts qui présentent une structure équitenne.</p> <p><b>Unité:</b> pourcentage de forêts disponibles pour l'approvisionnement en bois qui présentent une structure inéquienne.</p> <p><b>Méthodologie:</b> celle que mise au point et appliquée par FOREST EUROPE, <i>State of Europe's Forests 2020</i>, FOREST EUROPE 2020, et telle que présentée dans la description des inventaires forestiers nationaux dans Tomppo E. et al., <i>National Forest Inventories, Pathways for Common Reporting</i>, Springer, 2010.</p>
Connectivité des forêts	<p><b>Description:</b> la connectivité des forêts est le degré de compacité des zones forestières. Elle est mesurée sur une échelle de 0 à 100.</p> <p><b>Unité:</b> indice.</p> <p><b>Méthodologie:</b> celle que mise au point par la FAO, Vogt P., et al., <i>FAO — State of the World's Forests: Forest Fragmentation</i>, rapport technique du JRC, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2019.</p>

Indicateur	Description, unités et méthodologie de détermination et de suivi de l'indicateur
Indice des oiseaux communs des milieux forestiers	<p><b>Description:</b> l'indicateur relatif aux oiseaux forestiers décrit l'évolution de l'abondance des oiseaux communs des milieux forestiers dans l'ensemble de leur aire de répartition européenne au fil du temps. Il s'agit d'un indice composite créé à partir de données d'observation des espèces d'oiseaux caractéristiques des habitats forestiers en Europe. L'indice est basé sur une liste spécifique d'espèces pour chaque État membre.</p> <p><b>Unité:</b> indice.</p> <p><b>Méthodologie:</b> Brlik et al. <i>Long-term and large-scale multispecies dataset tracking population changes of common European breeding birds</i>, Sci Data 8, 21, 2021.</p>
Stock de carbone organique	<p><b>Description:</b> cet indicateur rend compte du stock de carbone organique présent dans la litière et les sols minéraux à une profondeur de 0 à 30 cm au sein des écosystèmes forestiers.</p> <p><b>Unité:</b> tonnes de carbone organique/ha.</p> <p><b>Méthodologie:</b> telle qu'établie à l'annexe V du règlement (UE) 2018/1999 conformément aux lignes directrices 2006 du GIEC pour les inventaires nationaux de gaz à effet de serre et étayée par l'enquête statistique ardoisère sur l'utilisation et l'occupation des sols (LUCAS), Jones A. et al., <i>LUCAS Soil 2022</i>, rapport technique du JRC, Office des publications de l'Union européenne, 2021.</p>
Part des forêts où prédominent les essences d'arbres indigènes	<p><b>Description:</b> part des forêts et autres terres boisées où prédominent (couverture &gt; 50%) les essences d'arbres indigènes.</p> <p><b>Unité:</b> pourcentage.</p> <p><b>Méthodologie:</b> telle que mise au point et appliquée par FOREST EUROPE, State of Europe's Forests 2020, FOREST EUROPE 2020, et telle que présentée dans la description des inventaires forestiers nationaux dans Tomppo E. et al., <i>National Forest Inventories, Pathways for Common Reporting</i>, Springer, 2010.</p>
Diversité des essences d'arbres	<p><b>Description:</b> cet indicateur décrit le nombre moyen d'essences d'arbres présentes dans les zones forestières.</p> <p><b>Unité:</b> indice.</p> <p><b>Méthodologie:</b> fondée sur FOREST EUROPE, State of Europe's Forests 2020, FOREST EUROPE 2020, et telle que présentée dans la description des inventaires forestiers nationaux dans Tomppo E. et al., <i>National Forest Inventories, Pathways for Common Reporting</i>, Springer, 2010.</p>

# 7

## Cartographie des acteurs concernés par la restauration des écosystèmes

Principales catégories d'acteurs concernés par la SRB		Principales missions exercées vis-à-vis de la biodiversité										Exemples, commentaires
		Provision de connaissances & Politiques	Maîtrise foncière	Création d'espaces naturels	Investissements	Acquisition de connaissances	Sensibilisation territoriale	Régulation	Régulation territoriale (évaluation, planification, suivi/évaluation)	Concertation	Coopération	
État & ses établissements publics	Services déconcentrés de l'Etat en lien direct avec la biodiversité	x	x		x	x	x	x	x	x	x	DREAL = DEAL / DGTM (outr-mer); DRAAF = DAAF (outr-mer); DDT - DDTM = DM / DMSOI (outr-mer)...
	Services déconcentrés de l'Etat en région (autres ministères)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	DREETS ; DRAC ; ARS ; DRFIP ; SGAR ; DAR ; DRAJES...
	Directions régionales de l'Office français de la biodiversité (OFB)	x		x	x	x	x	x	x			Directions territoriales de l'OFB (outr-mer)
	Agences de l'eau				x	x	x	x	x	x		Offices de l'eau (outr-mer)
	Office national des forêts	x	x	x		x	x	x	x			
	Parcs nationaux	x		x	x	x	x	x	x	x		
	Conservatoire du littoral	x	x	x	x	x	x	x	x	x		
	Conservatoires botaniques nationaux			x		x	x	x	x			
	Parcs naturels marins	x		x	x	x	x	x	x	x		
	Autres opérateurs de l'Etat	x	x	x	x	x	x	x	x			Ademe ; Cerema ; CDC Biodiversité ; Voies navigables de France ; IGN ; BRGM...
Agences régionales de la biodiversité					x	x	x	x	x			
Collectivités territoriales & Syndicats mixtes	Régions	x	x	x	x	x	x	x	x	x		Ensemble des Directions sectorielles (internes à la collectivité) = Collectivités territoriales uniques (Guyane et Martinique) * Ex : PRIF : périmètres régionaux d'intervention foncière (Ile-de-France) + voir la partie Action foncière de la publication "Collectivités & Biodiversité : vers des initiatives innovantes" du Comité français de l'UICN
	Départements	x	x	x	x	x	x	x	x	x		Ensemble des Directions sectorielles (internes à la collectivité)
	Intercommunalités / Communes	x	x	x	x	x	x	x	x	x		Ensemble des Directions sectorielles (internes à la collectivité)
	Parcs naturels régionaux			x	x	x	x	x	x	x		
	Structures de gestion de l'eau	x	x	x		x	x	x	x	x		Syndicats de rivières ; EPTB/EPAGE ; Structures GEMAPI...
Organismes relatifs aux secteurs privés & Acteurs socio-professionnels	Productions agricoles, sylvicoles, et filières marines		x	x		x	x	x	x			Chambres consulaires ; Syndicats et fédérations ; SAFER (EPFAM à Mayotte) ; agriculteurs ; sylviculteurs...
	Urbanisme et aménagement du territoire		x			x	x	x	x			Agences d'urbanismes ; Fédérations ; CAUE ; bureaux d'études...
	Traitement des déchets et gestion de l'eau		x	x		x	x	x	x			Syndicats et fédérations ; Entreprises...
	Transport et infrastructures linéaires		x	x			x		x			Gestionnaires réseaux (SNCF, RTE...)...
	Energie		x	x			x		x			Syndicats et fédérations ; Fournisseurs d'énergie...
	Tourisme, sport et activités de pleine nature					x	x	x	x			Syndicats ; Fédérations ; Comité régional du tourisme ; Comité départemental du tourisme ...
Industries et services						x		x			Chambres consulaires ; Organisations professionnelles ; Syndicats ; Entreprises...	

Principales missions exercées vis-à-vis de la biodiversité		Principales catégories d'acteurs concernés par la SRB										Exemples, commentaires
		Prévoir réglementaire & Police	Maitrise foncière	Gestion d'espaces naturels	Financement	Appui technique	Appui juridique	Appui scientifique	Appui économique	Appui social	Appui culturel	
Secteur associatif	Associations et fédérations de protection de l'environnement et de connaissances naturalistes	X	X	X			X	X	X	X	X	Société d'histoire naturelle ; PNE ; LPO ; OPIE ; RNF ; Fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection des milieux aquatiques ; associations environnementales villageoises (outre-mer)... *délégation de compétence pour la gestion d'espaces naturels
	Conservatoires d'espaces naturels	X	X	X			X	X	X	X	X	
	Organismes d'accompagnement et d'éducation à l'environnement et au développement durable						X	X	X	X	X	CPIE ; GRAINE ; associations de connaissances naturalistes...
	Fédérations des chasseurs et pour la pêche			X			X	X	X	X		Départementales & régionales
	Autres						X	X	X			Associations de défense des consommateurs ; associations sportives...
Secteur de la recherche & Enseignement	Organismes et pôles de recherches scientifiques						X	X	X			Universités ; réseaux de recherches ; INRAE ; Ifremer...
	Rectorat, responsables des programmes éducatifs								X	X		Lycées ; collèges ; écoles
	Autres						X	X	X			Maisons de l'environnement ; Maisons de la mangrove (outre-mer) ; Centres de culture scientifique, technique et industrielle...
Citoyens	Habitants / individus		X	X					X	X		
	Jeunesse								X			Etudiants ; lycéens ; collégiens ; scolaires
	Structures relais								X	X	X	Réseaux citoyens ; maisons de quartier...

Source : UICN comité français ; Office français de la biodiversité

## 8

## Cartographie des acteurs concernés par la restauration des écosystèmes

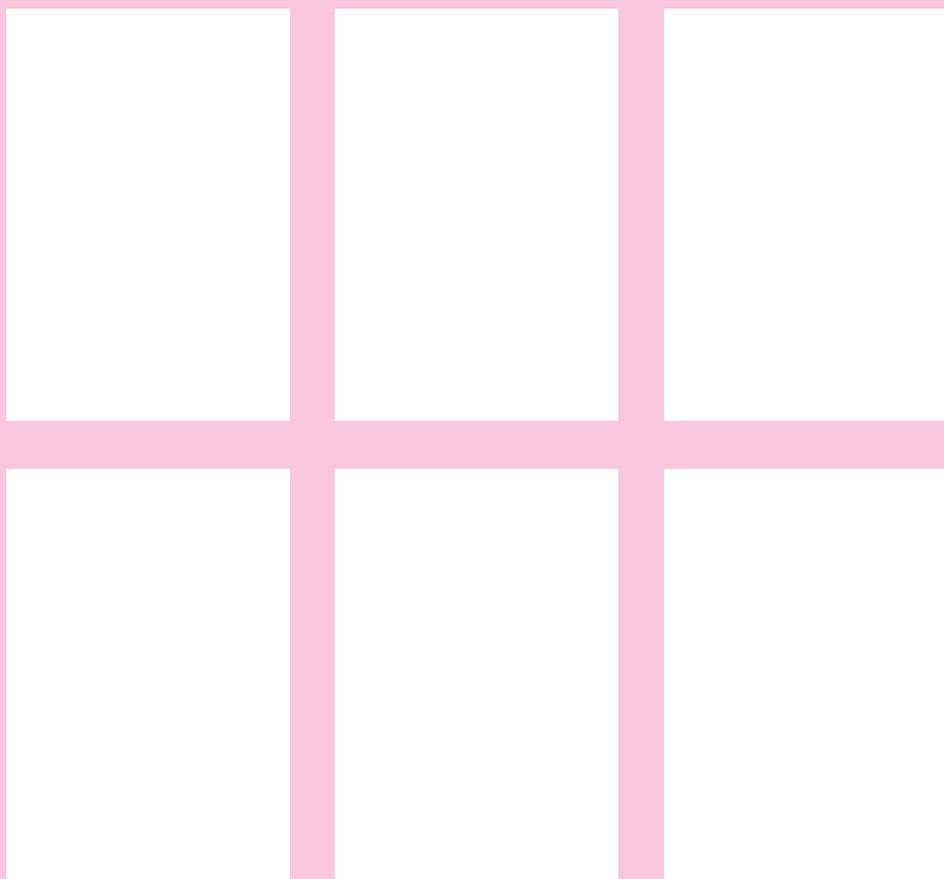
A-IGEco	Acteurs de l'ingénierie et du génie écologique
ARB	Agence régionale de la biodiversité
BRE	Bail rural à clauses environnementales
CAUE	Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
CDNPS	Commission départementale des sites, de la nature et des paysages
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
COP	Conférence des parties
CPER	Contrats de plan État-Région
CRTE	Contrats de relance et de transition écologique
CTE	Contrats de transition écologique
DCE	Directive cadre sur l'eau
DCSMM	Directive-cadre stratégie pour le milieu marin
DEFI	Dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement
DMTG	Droits de mutation à titre gratuit
DOCOB	Document d'objectifs
DPENS	Droit de préemption sur les espaces naturels sensibles
DPSIR	Driving Forces, Pressures, States, Impacts, Responses
EBC	Espaces boisés classés
EEE	Espèces exotiques envahissantes
ENS	Espaces naturels sensibles
EPCI	Etablissements publics de coopération intercommunale
ERC	« Eviter, réduire, compenser »
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional
GEPP	Gestion des emplois et des parcours professionnels
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
IAPB	International Advisory Panel on Biodiversity Credits
IBP	Indice de biodiversité potentielle
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGEDD	Inspection générale de l'environnement et du développement durable
IGF	Inspection générale des finances
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
IPBES	Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques
LiDAR	Light detection and ranging
LIFE	Instrument financier de la commission européenne pour l'environnement
MAEC	Mesures agroenvironnementales et climatiques
MNHN	Muséum national d'histoire naturelle
MRAe	Missions régionales d'autorité environnementale
OFB	Office français de la biodiversité

ONB	Observatoire national de la biodiversité
ONF	Office national des forêts
ONG	Organisation non-gouvernementale
ORE	Obligations réelles environnementales
PAC	Politique agricole commune
PEPR	Programme et équipement prioritaire de recherche
PLF	Projet de loi de finances
PLU	Plan local d'urbanisme communal
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PNACC	Plan national d'adaptation au changement climatique
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
PRDAR	Programme régional de développement agricole et rural
PRFB	Programme régional de la forêt et du bois
PTRTE	Pacte territorial de relance et de transition écologique
PSE	Paiements pour services environnementaux
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
RTM	Restauration des terrains en montagne
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau
SAU	Superficie agricole utilisée
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SGPE	Secrétariat général à la planification écologique
SNAP	Stratégie nationale pour les aires protégées
SNB	Stratégie nationale pour la biodiversité
SNC	Sites naturels de compensation
SNCRR	Sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation
SNML	Stratégie nationale pour la mer et le littoral
SPAFTE	Stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
STERE	Schémas territoriaux de restauration écologique
TA	Taxe d'aménagement
TAAF	Terres australes et antarctiques françaises
TFNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TVB	Trame verte et bleue
UE	Union européenne
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UMS Patrinat	Unité mixte de service Patrimoine naturel du centre d'expertise et de données sur la nature (OFB-CNRS, MNHN)
WWF	World Wildlife Fund
ZAN	Zéro artificialisation nette
ZEE	Zone économique exclusive
ZPF	Zones de protection forte





# Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

**lecese.fr**

## Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15<sup>e</sup>, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411250003-000125 - Dépôt légal : janvier 2025 • Crédit photo : Dicom

# ecese.fr

9, place d'Iéna  
75 775 Paris Cedex 16  
01 44 43 60 00



**PREMIER  
MINISTRE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Direction de l'information  
légale et administrative



*Les éditions des*  
**Journaux officiels**

N° 41124-0003

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-077574-0



9 782110 775740