

## Quels impacts sur l'aménagement du territoire ?



*Adoptée durant l'été après bien des vicissitudes, la nouvelle loi sur la biodiversité rebat un certain nombre de cartes, notamment en matière d'aménagement du territoire. Analyse.*

“Le cadre, jusqu’ici, c’était la loi de 1976 sur la protection de la nature. Elle avait été très bien faite mais il devenait urgent de la faire évoluer”, remarque Xavier Hindermeyer, chef du service ressources naturelles et paysages de la Dreal Pays de la Loire. À la différence de sa devancière, la loi biodiversité de 2016 a toutefois été loin de faire consensus. Fruit de multiples compromis, son premier mérite est de poser un certain nombre de définitions. “Et sans doute de placer la biodiversité au cœur des politiques publiques”, reprend Xavier Hindermeyer.

### **Plus précis sur les compensations**

L’une des nouveautés marquantes du texte touche à la séquence éviter-réduire-compenser, pour laquelle on devait jusqu’ici se contenter de la doctrine et de lignes directrices nationales. La loi donne désormais à cette notion importante une existence législative et en profite pour la renforcer. “La compensation doit maintenant viser au moins zéro perte de biodiversité, voire un gain. Elle est aussi soumise à une obligation de résultat et non plus de moyens”,

insiste le chef de service. On ne se contentera donc plus de s'assurer que les travaux ont été faits. On vérifiera au contraire quels sont les effets sur la biodiversité.

## Suivi dans la durée

En outre, la compensation s'assortit désormais de principes d'équivalence écologique, de proximité géographique, de pérennité des mesures... "La loi donne aussi des pouvoirs de contrôle plus importants aux services instructeurs. Cela peut même aller jusqu'à l'exécution de mesures d'office. Nous allons être amenés à suivre les dossiers sur la durée", poursuit Xavier Hindermeyer. Par contre, il est difficile dans l'immédiat de se prononcer sur les opérateurs et les sites naturels de compensation. Ces mesures décriées ouvrent la voie à une forme de marchandisation de la compensation écologique. "À nous de veiller à la bonne mise en œuvre de ce dispositif. Cela doit être bien encadré", reconnaît Xavier Hindermeyer. L'idée a tout de même le mérite d'ouvrir des solutions innovantes aux porteurs de projets.

## Travail en amont

"Ce n'est pas une loi sur l'aménagement du territoire", souligne Xavier Hindermeyer. Si le texte n'est pas fait pour simplifier la tâche des aménageurs, il va permettre de prévenir les mauvaises surprises. "Jusqu'ici, il y avait toujours des interprétations possibles. Désormais, tout est plus précis", insiste le chef de service. La façon d'aborder les dossiers devrait donc évoluer : "Cela implique un travail plus en amont pour les porteurs de projets. Ils devront sans doute mieux préparer et davantage échanger avec les services instructeurs. Il ne s'agit pas de pré-instruire mais d'éviter des allers et retours inutiles." Une logique dans l'air du temps, comme le montre par exemple l'autorisation unique environnementale, à la fois plus simple mais aussi plus exigeante pour le porteur de projet puisqu'un élément mal préparé peut coincer tout le dossier.

## Réunions thématiques

Par contre, il est encore un peu tôt pour savoir ce que la loi va changer pour les services instructeurs. "Beaucoup de choses doivent être précisées dans les décrets d'application : on en attend entre 30 et 40. La ministre a promis qu'ils sortiraient rapidement. Ce serait d'ailleurs plus confortable pour tout le monde. Ensuite, tout pourra s'affiner avec les contentieux et la jurisprudence." Pour aider tous les intéressés à prendre la mesure du nouveau texte, la Dreal prévoit d'organiser des réunions d'information thématiques, en commençant par le volet éviter-réduire-compenser, le plus attendu. Xavier Hindermeyer se montre optimiste : "Les porteurs de projets ne seront pas surpris. Les études d'impact sont bien plus sérieuses aujourd'hui, il y a eu beaucoup d'avancées dans ce domaine. Le message à faire passer désormais est de bien intégrer les suivis. Parallèlement, notre rôle va évoluer. Nous allons nous attacher à guider les porteurs de projets : il ne s'agit pas de faire à leur place mais de les conseiller, avec nos retours d'expérience, sur les meilleures pistes à suivre."

# Les nouveautés de la loi biodiversité



Sans entrer dans le détail, il faut retenir que la loi pose d'abord quatre nouveaux principes :

- la solidarité écologique,
- l'utilisation durable,
- la complémentarité environnementale,
- la non-régression de la protection environnementale.

La deuxième grande innovation concerne la gouvernance et la création dès le 1er janvier 2017 de l'Agence française de la biodiversité qui englobera l'Onema, l'Agence des aires marines protégées, l'Établissement public Parcs nationaux de France et l'Atelier technique des espaces naturels.

La loi définit enfin un certain nombre d'outils transversaux parmi lesquels la séquence éviter-réduire-compenser et la possibilité de recourir à des opérateurs et à des sites naturels de compensation, la réparation du préjudice écologique, l'obligation réelle environnementale...

Olivier Cizel, journaliste aux Éditions Législatives, juriste en droit de l'environnement

**“Il ne s’agit plus de protéger la nature mais de gérer la biodiversité”**



*La loi biodiversité est un texte touffu et hétéroclite. Une mise en perspective s'impose.*

### ***Pourquoi cette loi arrive-t-elle maintenant ?***

Elle est liée au contexte écologique : tous les indicateurs, rythme de destruction des espaces naturels, pollutions qui pèsent sur la biodiversité, progression des espèces envahissantes, disparition d'espèces, sont au rouge. Par contre, cette loi n'a pas le même objectif que celle de 1976. À l'époque, il s'agissait de protéger la nature, le but est désormais de gérer la biodiversité. Cela entérine une nouvelle vision de la nature basée sur son utilisation. Le texte entend aussi créer une dynamique de reconquête de la biodiversité en partant de l'idée, erronée, que la protection est synonyme d'inertie. En fait, cette loi biodiversité avait été annoncée par François Hollande en septembre 2012. Mais son adoption a beaucoup traîné.

### ***Pourquoi un tel retard ?***

Il y a eu beaucoup d'oppositions. De nombreux parlementaires ont jugé que cela allait handicaper l'économie. Cas peu courant, la commission mixte paritaire, chargée de travailler sur les textes pour lesquels il y a des divergences entre l'Assemblée nationale et le Sénat, a interrompu ses travaux tant les désaccords étaient profonds. La loi a donc dû faire l'objet d'une nouvelle lecture dans chaque chambre avant son adoption par l'Assemblée nationale, ce qui est assez rare. Et tout a fini au Conseil constitutionnel : certains parlementaires l'ont en effet saisi, notamment sur l'interdiction des néonicotinoïdes – une classe de produits toxiques agissant sur le système nerveux des insectes et employés comme insecticides. NDLR – dès 2018, mais utilisables sur dérogation jusqu'en 2020. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs validé la plupart des dispositions de la loi dont celle-ci.

### ***Que faut-il penser de la nouvelle Agence française de la biodiversité ?***

Le projet remonte au Grenelle Environnement de 2007 et aurait dû aboutir en 2014. Cela a mis du temps à sortir ! L'Agence française de la biodiversité laisse beaucoup d'aspects de côté. Il aurait été logique d'y intégrer l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et Réserves naturelles de France, par exemple. Je suis globalement déçu parce que je pense que les moyens financiers et humains de cette nouvelle agence sont trop limités. Mais elle va quand même dans le bon sens : l'agence aura un champ d'intervention large, avec notamment la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité, la gestion durable des eaux et tout ce qui touche à la police de l'eau, ainsi que la lutte contre la biopiraterie.

### ***Plus généralement, quel est votre avis sur la loi ?***

C'est un texte particulièrement touffu qui aborde de nombreux sujets et dont la lecture donne le tournis : il compte au final 174 articles alors que la loi de 1976 n'en comportait que 43. Il a le mérite de poser de nouveaux principes et même de donner, pour la première fois, une définition de la biodiversité. Au-delà, le volet opérationnel est très hétéroclite avec beaucoup de dispositions très éloignées de la biodiversité mais aussi de vraies avancées dans le domaine des mesures compensatoires et du préjudice écologique, notamment. Globalement, la loi affine de nombreux points sans ajouter de contraintes. Il faut sans doute lui laisser le temps avant de voir si elle va vraiment avoir des effets.

## C'est parti !

*Deuxième volet du bilan à établir dans le cadre de la révision du SAGE Estuaire de la Loire, l'étude sur la gouvernance a démarré fin octobre.*

La révision d'un SAGE passe d'abord par un bilan. Après l'étude technique et juridique des documents du SAGE – sont-ils toujours d'actualité ? Sont-ils toujours en cohérence avec la loi ? Et avec le SDAGE ? –, on aborde désormais la deuxième phase : l'étude sur la gouvernance. "La CLE doit juger de la façon dont elle a mis en œuvre le SAGE, explique Cécile Fourmarier, directrice du Syloa et animatrice du SAGE. Son organisation a-t-elle été efficace et efficiente ? A-t-elle suffisamment communiqué ?" À cette occasion, il faut aussi établir deux scénarios. D'abord le scénario organisationnel de la révision : il s'agit de définir comment les documents de révision vont être rédigés et si la CLE va s'en charger seule ou ouvrir cette étape à d'autres entités, comme par exemple les structures référentes. Un second scénario doit ensuite permettre de définir la méthode de travail sur les nouveaux enjeux du SAGE : l'estuaire, le littoral et les têtes de bassin versant. "Nous avons déjà voté le fait qu'il n'y aurait aucune baisse dans les ambitions du SAGE", souligne Cécile Fourmarier. La démarche est interne. À ce stade, il appartient en effet à la CLE et à son bureau de voir ce qu'il faut changer et ce qu'il faut conforter. "Certaines pistes et questions émergent déjà, remarque la directrice du Syloa, notamment sur le quorum des réunions ou sur l'information des membres de la CLE." L'étude vient juste de débuter : un questionnaire a été envoyé à tous les membres de la CLE fin octobre. Deux ateliers de rendu sont d'ores et déjà prévus : le 24 janvier sur la gouvernance et le 28 février sur la construction des scénarios pour l'écriture du SAGE et ses nouveaux enjeux.

## Une nouvelle base pour les SDAGE

*Décrire les compétences entre les différentes collectivités qui interviennent sur le bassin et améliorer la couverture du territoire : c'est le rôle des SOCLE. Explications.*

Ce devait être un schéma... Ce sera finalement une stratégie. Moralité, on va bien parler d'une SOCLE pour stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau. "Le mot stratégie induit une idée de dynamique" souligne Guillaume Mailfert, chargé de mission eau à la Dreal Pays de la Loire. Définie par l'arrêté du 20 janvier 2016, la SOCLE a été imaginée pour répondre aux interrogations des collectivités et les accompagner dans le cadre de la mise en place de la compétence Gemapi et de la réforme territoriale. Elle est conçue comme une annexe au SDAGE, c'est donc un document établi à l'échelle du bassin. Il doit comprendre un descriptif des compétences réparties entre les collectivités et des perspectives d'évolution – d'où le mot stratégie – sur les territoires à enjeux mais pas uniquement. Il doit également présenter la cohérence des périmètres d'intervention entre les différentes structures afin de s'assurer de la bonne couverture du territoire et préciser, enfin, qui exerce les compétences en pratique. L'arrêté définit aussi quatre grands principes : la cohérence hydrographique, le renforcement de la solidarité financière amont-aval, la gestion durable des équipements et la rationalisation du nombre de syndicats, certains étant amenés à disparaître. "L'idée est bien de donner une orientation aux collectivités à l'échelle du bassin, précise Guillaume Mailfert. Mais la SOCLE n'a aucune portée contraignante, les collectivités pourront choisir de transférer la compétence ou de l'exercer en propre."

### **Gemapi, eau potable et assainissement en priorité**

La Dreal a été sollicitée par le Comité de bassin pour assurer la coordination entre les directions départementales des territoires afin d'alimenter la SOCLE. "Nous avons notamment collecté le contenu des schémas départementaux de coopération intercommunale afin de dresser un état des lieux, reprend Guillaume Mailfert. Ces schémas ont en effet des volets eau plus ou moins développés selon les cas." Précision importante, sur le bassin Loire-Bretagne, le choix a été fait d'axer cette première SOCLE sur les compétences Gemapi, eau potable et assainissement. Après ces travaux préparatoires, une phase de consultation des collectivités sur le projet de stratégie est prévue entre juin et novembre 2017, sachant que la SOCLE devra être validée fin 2017 au plus tard. Elle sera ensuite mise à jour lors de chaque révision du SDAGE : en 2021 donc, pour le bassin Loire-Bretagne.

Goulaine

## Le contrat territorial démarre



*Le premier contrat territorial du sous-bassin Goulaine a été signé le 29 septembre dernier.*

À l'origine de la démarche, il y a la dynamique impulsée sur le territoire de la Goulaine à partir de 2011 par le contrat régional de bassin versant, et notamment la démarche zéro phyto dans laquelle les communes s'étaient bien impliquées. C'est ce qui a permis de lancer en 2012 la réflexion autour d'un premier contrat territorial sur le sous-bassin. Le long processus qui a conduit à sa définition s'explique par le manque de connaissances sur l'état des masses d'eau et l'absence de suivi. "Tout cela a pris du temps", reconnaît Laurence Le Roy, directrice du Syndicat mixte Loire et Goulaine. Les études ont démarré dès 2013 et les suivis de la qualité des eaux ont été mis en place l'année suivante. Cela a permis de dresser un état des lieux fin 2014 et d'élaborer le programme en 2015. "Celui-ci comprend deux volets, reprend Laurence Le Roy. Un volet pollutions diffuses multi-acteurs destiné à encourager la mise en place de nouvelles pratiques et un volet milieux aquatiques plus classique."

### Objectifs partagés

L'un des principaux enjeux de la démarche a en effet été de faire partager les objectifs du contrat territorial à l'ensemble des publics : collectivités et habitants, bien sûr, mais aussi industriels et agriculteurs sur un territoire où le maraîchage et la viticulture occupent une large place. "Nous les avons associés très tôt, souligne la directrice. L'objectif était de mettre tout le monde d'accord sur le diagnostic. Il y a eu des discussions au départ, mais les suivis ont permis de faire émerger les problématiques." Parmi celles-ci, la qualité de l'eau (polluants, pesticides, phosphores, nitrates), des problèmes de milieu (recalibrage, surcreusement, disparition de zones humides) et une sensibilité à l'érosion liée aux fortes pentes du territoire et à la suppression de haies.

### Quatre axes

Le même pragmatisme a prévalu lors de l'élaboration du programme. L'axe le plus important touche aux milieux (travaux en rivières pour 1 million d'euros HT). Le volet agricole (140 000 euros HT) va se développer au travers de sites pilotes en viticulture et en élevage avec des formations, des démonstrations bout de champ et des diagnostics d'exploitation. Il faut

d'ailleurs préciser que le Syndicat mixte n'intervient que sur le diagnostic du milieu pour le maraîchage, les travaux étant intégrés à un contrat de filière conclu entre la Fédération des maraîchers et l'Agence de l'eau Loire-Bretagne. L'axe anti-érosif (50 000 euros) comprend des rétablissements de haies, de talus et de zones humides. Un travail de sensibilisation (11 000 euros) s'attachera enfin à informer tous les publics sur les bonnes pratiques. Le contrat territorial inclut également pour le suivi l'embauche d'un chargé de mission, Jonathan Thiery-Collet, qui a pris ses fonctions en juin. Le programme porte sur la période 2016-2020 pour un montant total de 1,8 million TTC.