

Le règlement sur la restauration de la nature, un texte européen d'ambition inédite depuis 30 ans

POLITIQUE PUBLIQUE Le règlement européen sur la restauration de la nature donne une ambition de préservation et de restauration des milieux naturels dans toute l'Europe, qu'ils soient remarquables ou non, à l'horizon 2050. Il constitue la première législation européenne sur le sujet. Afin d'atteindre les objectifs fixés, chaque État membre est tenu d'élaborer un plan national de restauration en déclinaison de ce règlement, avec des cibles intermédiaires en 2030 et 2040. Explications.



→ Tourbière de Lispach dans les hautes Vosges. Les tourbières constituent de formidables puits de carbone lorsqu'elles sont en bon état de conservation.
© P. Massit/OFB

E ntré en vigueur le 18 août 2024, le règlement (UE) 2024/1991 relatif à la restauration de la nature (RRN) est un texte majeur du pacte vert européen. Structurant pour les politiques de protection et de restauration de la nature à plusieurs titres, il met en évidence une vision intégrée et fonctionnelle des écosystèmes, et s'attaque au double enjeu du changement climatique et de la dégradation de la biodiversité. Le RRN fixe

ainsi des objectifs précis en matière de restauration et de connaissance d'une liste déterminée d'habitats terrestres et marins, mais aussi des objectifs de restauration de la biodiversité plus ordinaire, en demandant à tous les États membres de faire progresser un certain nombre d'indicateurs révélateurs de l'état de la biodiversité des milieux urbains, agricoles et forestiers, des cours d'eau et plaines alluviales, et des populations de pollinisateurs.

Des plans révisés tous les 10 ans

Ce règlement prévoit pour cela que chaque État membre élabore un plan national de restauration de la nature qui détaille les mesures à mettre en œuvre pour atteindre les différentes cibles spécifiées par le RRN aux échéances 2030, 2040 et 2050.

Le premier plan, mis en œuvre dès 2027, doit faire un état des



connaissances et prévoir les actions pour combler les lacunes, choisir un certain nombre d'indicateurs et proposer les ambitions et les mesures à mettre en place pour répondre aux objectifs fixés par le règlement, en précisant les financements nécessaires, mais aussi les subventions néfastes. Il doit également préciser les trajectoires de restauration d'ici à 2040 et 2050, même s'il devra être révisé en 2032, puis en 2042 afin de répondre plus précisément aux objectifs de restauration prévus respectivement pour 2040 et 2050.

La première version du plan national doit être envoyée à la commission d'ici au 1er septembre 2026 en répondant à un format standard organisé par grands biomes (milieu agricoles, forestiers, aquatiques, marins, urbains).

Un réel changement de braquet sur la connaissance, la prise de mesures efficaces et leur rapportage

La mise en œuvre du règlement à l'échelle nationale doit également refléter les deux piliers complémentaires de ce texte, à savoir :

- le renforcement des directives existantes, en particulier la directive habitats, faune, flore (DHFF) et la directive oiseaux (DO), ainsi que la directive-cadre sur l'eau (DCE) et la directive-cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM);
- la restauration des écosystèmes dits « ordinaires ».

Le plan national doit en effet préciser la manière dont les objectifs fixés pour les écosystèmes terrestres, côtiers et d'eaux douces (article 4), et marins (article 5) seront atteints, sans modifier le fond des attendus des directives existantes : atteindre ou maintenir le bon état de conservation des habitats et des espèces d'intérêt communautaire, le bon état des masses d'eau superficielles et le bon état écologique du milieu marin. Cela implique une priorisation des mesures les plus efficaces

ainsi qu'une montée en puissance de l'évaluation et du rapportage.

Les principaux objectifs prévus par les articles 4 et 5 sont les suivants (voir aussi le tableau pour plus de détails) :

- restauration des habitats dégradés (regroupés par types) et des habitats d'espèces d'intérêt communautaire dont la qualité et la quantité sont insuffisantes ;
- recréation de la surface de ces habitats si elle est insuffisante pour garantir leur pleine expression, jusqu'à l'atteinte d'une surface dite « de référence favorable » ;
- comblement des lacunes de connaissance sur l'état des surfaces couvertes par ces habitats.

Le second pilier du règlement est la restauration des écosystèmes dits « ordinaires ». Dans ses articles 8 à 12, il demande en effet à tous les États membres de faire progresser des indicateurs révélateurs de la biodiversité de différents écosystèmes : urbains (par exemple, le taux d'espaces verts), agricoles et forestiers (par exemple, le suivi temporel des oiseaux communs), les cours d'eau et les plaines alluviales (par exemple, la longueur de cours d'eau en « libre écoulement ») ou encore les populations de pollinisateurs (nombre et qualité de ces populations).

S'appuyer sur les politiques en place

Dans la pratique, ces plans nationaux seront essentiellement des assemblages de mesures déjà mises en place dans chaque État membre et des renforcements d'actions pour les écosystèmes dont on connaît actuellement les enjeux en matière de besoins de restauration et qui sont insuffisamment couverts par les mesures existantes.

Ainsi, en France, la stratégie nationale pour la biodiversité 2030 établit déjà un certain nombre de priorités dans son axe 2 sur la restauration des milieux, tant sur la levée des pressions que sur la restauration plus interventionniste. La stratégie nationale pour les aires protégées prévoit quant à elle de compléter le réseau, y compris en matière de protection forte, et de renforcer la qualité de la gestion des aires protégées, en impliquant notamment la prise en compte précise des habitats à restaurer. La France est ainsi dotée d'outils déjà en place, mais il y aura un réel effort de lisibilité et de coordination à faire tant au niveau national que territorial. Par ailleurs, l'inscription de ces actions dans le plan national « Agir pour la restauration de la nature » engagera la France de façon plus forte qu'actuellement du fait de son caractère réglementaire.

TABLEAU Principaux objectifs des articles 4 et 5 du règlement sur la restauration de la nature.

Type de mesure	Objectif	2030	2040	2050
Restauration de toutes les surfaces d'habitat en mauvais état de conservation		30 %	60 %	90 %
Spécificité pour le groupe de types d'habitats GTH 7 (les sédiments meubles, jusqu'à 1 000 mètres de profondeur) : restauration d'une part des surfaces, définie par l'État membre			2/3	100 %
Recréation de surfaces d'habitat manquantes pour atteindre la surface de référence favorable		Au moins 30 %	60 %	100 %
Comblement des lacunes de connaissance sur l'état des habitats d'intérêt communautaire	Terrestres	90 %	100 %	
	Marins (hors GTH7)		100 %	
Restauration pour améliorer la qualité et la quantité des habitats des espèces		Pas de cibles		

Étant donné l'importance de ce texte, le ministère de l'Écologie, qui pilote son élaboration, a organisé en amont une grande consultation des citoyens et des acteurs, sous l'égide de la Commission nationale du débat public. Elle a donné lieu à plus de 12 000 contributions, largement en faveur d'une restauration ambitieuse. Des groupes de travail par milieux ont aussi été organisés avec les parties prenantes au niveau national. La consultation se poursuit actuellement sur le site <https://biodiversite.gouv.fr/le-plan-national-agir-pour-restaurer-la-nature>, où chacun peut contribuer en continu.

Tout ce matériau, très riche, fait l'objet d'une consultation territoriale en cours et d'une saisine des instances nationales : Comité national de la biodiversité, Conseil national de l'eau et Comité national de la mer et du littoral, pour aboutir à la version du plan qui sera ensuite évaluée par l'autorité environnementale, puis soumise à l'avis du public avant envoi à la commission en septembre 2026.

Rôle de l'OFB

L'OFB en tant qu'opérateur en appui au ministère apporte son expertise pour l'élaboration du plan tant sur le volet « connaissance » que sur le renfort des politiques existantes, la

proposition de mesures ou le suivi et le rapportage du plan. Il en sera de même avec tous ses partenaires pour la mise en œuvre de ce plan. Le second contrat d'objectifs de l'établissement fixe un objectif transversal pour la restauration des milieux qui concernera toutes ses missions. En matière de police, il s'agira de contrôler la non-détérioration des milieux, tandis que la recherche sera mobilisée pour l'efficacité des mesures ou le suivi des indicateurs. L'OFB devra également appuyer la mobilisation des acteurs, dont les collectivités et les gestionnaires d'aires protégées, comme il devra contribuer à la planification et au dimensionnement des mesures prioritaires.

Zoom sur la connaissance des habitats terrestres et marins : le défi de l'articulation des échelles

Le RRN fixe donc des objectifs de connaissance ambitieux, en particulier concernant l'état de l'ensemble des surfaces couvertes par les habitats terrestres et marins ciblés par les articles 4 et 5, dont un bilan complet est attendu au plus tard en 2040 (à l'exception des habitats de fonds meubles).

Concernant les écosystèmes continentaux, il est nécessaire d'améliorer les connaissances sur la localisation et l'étendue des surfaces de HIC (habitats d'intérêt communautaire ciblés par la DHFF) considérées comme dégradées. Or, lors du dernier rapportage DHFF couvrant la période 2019-2024, si seuls 3,1 % des habitats présents en France ont été évalués en état de conservation « inconnu » à l'échelle biogéographique, près de 75 % de la surface couverte par ces habitats a été rapportée en état « inconnu ».

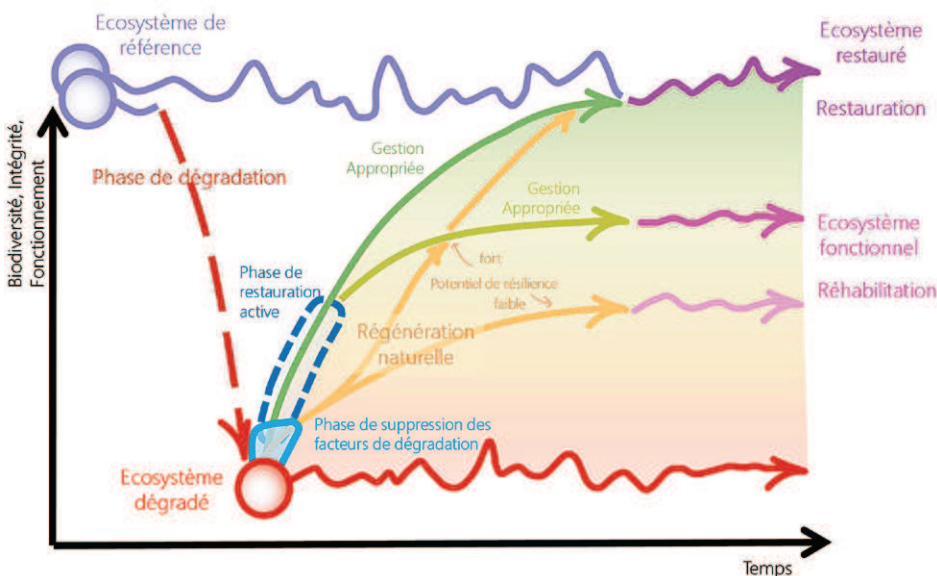
En effet, le rapportage DHFF effectué tous les six ans par les États membres ne portait jusqu'à présent que sur l'évaluation de l'état de conservation des habitats à l'échelle des régions biogéographiques de chaque pays, comme une appréciation globale à large échelle reposant sur plusieurs critères. Cette évaluation tient notamment compte de paramètres non réductibles à une somme de surfaces évaluées à des échelles locales (connectivité par exemple). Il n'y a donc pas de réel consensus sur la façon d'extrapoler un bon ou un mauvais état « local », et ainsi de déterminer la proportion de surfaces couvertes qui serait en « bon » ou en « mauvais » état de conservation.

Surtout, le manque de données disponibles à l'échelle de ces habitats est la principale raison limitant la possibilité d'établir un diagnostic de bon ou de mauvais état au niveau local. Ainsi, les évaluations réalisées au sein des sites Natura 2000 sont souvent utilisées pour réaliser des estimations minimales, ce qui est pertinent si la majorité de la surface couverte par l'habitat est incluse dans le réseau Natura 2000 ou si les surfaces situées à l'extérieur du réseau sont rapportées en état « inconnu ».

Au niveau national, les données issues du programme CarHab fournissent des informations sur la présence potentielle des HIC au sein de chaque polygone modélisé, mais ces données cartographiques comportent plusieurs incertitudes. Il est donc nécessaire d'évaluer leur validité avant de les utiliser pour des besoins réglementaires, ce à quoi devra répondre une stratégie nationale d'expertise

SCHEMA Exemples de trajectoires d'évolution d'un écosystème à la suite d'une dégradation.

(Tiré de Vivier et al. (2025), p. 22 : <https://ofb.hal.science/hal-05426491v1>)





→ Collecte de déchets ostréicoles sur un habitat de maërl en rade de Brest par des agents de l'OFB (SD 29), dans le cadre de l'opération « Rade propre » 2025.

© B. Guichard/OFB

et d'échantillonnage mise en œuvre dès 2026. Le croisement des données de distribution des HIC avec les données standardisées et spatialisées disponibles sur les pressions devra également permettre de spatialiser plus précisément les surfaces d'habitat pouvant être considérées comme « dégradées ». L'étude engagée par PatriNat sur la sensibilité des habitats aux pressions devra alors permettre de justifier quelles sont les pressions responsables de la dégradation des habitats considérés.

Le programme de surveillance de la biodiversité terrestre en France métropolitaine constitue également un outil mobilisable pour combler les lacunes de connaissance sur l'état des habitats. Mais il s'attache surtout à piloter la production de séries longues de données de suivi à l'échelle des régions biogéographiques, sans identifier les actions à mener pour la reconquête de leur biodiversité ni

évaluer l'effet des mesures de restauration au niveau local. Pour un diagnostic plus fin de l'état des habitats et de leurs besoins en matière de restauration, PatriNat travaille depuis plusieurs années à l'élaboration de méthodes d'évaluation et d'indicateurs pour évaluer l'état de conservation des HIC à l'échelle des sites Natura 2000. Le renforcement du déploiement de ces « méthodes sites » est donc nécessaire, et il devra s'effectuer en premier lieu au sein de sites Natura 2000 comprenant des habitats prioritaires au plan biogéographique ou situés dans des zones prioritaires (connectivité, couverture des différents types de HIC, etc.).

Pour les milieux marins, il est également nécessaire d'évaluer quelles proportions des surfaces d'habitat ciblées par le RRN peuvent être considérées comme en mauvais état de conservation. Or nous ne disposons que de quelques données quantifiées

et spatialisées issues des évaluations réalisées dans le cadre de la DCSMM, ainsi que d'autres sources aujourd'hui encore très hétérogènes, souvent locales et non spatialisées ou basées sur des typologies non harmonisées. Une approche pragmatique en l'état des connaissances disponibles est de compléter ces données avec l'estimation des surfaces d'habitats soumises à un risque d'effet néfaste (approche par les pressions). Nous allons travailler à mieux cartographier ce risque de dégradation par les pressions physiques, à mieux considérer les pressions chimiques (pollutions diffuses) et à développer des méthodes dédiées à l'évaluation quantitative et à la spatialisation de l'état des habitats. De grands défis de connaissance pour le milieu marin! ■

AUTEURS

Laurent Germain, OFB, Direction de l'appui aux stratégies pour la biodiversité, **Aurélien Carré**, PatriNat, Cellule restauration

CONTACT

laurent.germain@ofb.gouv.fr

BIBLIOGRAPHIE EN LIGNE

bit.ly/revue-biodiversite11