

Pour une amélioration de la mise en œuvre des mesures compensatoires

Fédération des Conservatoires d'espaces naturels
janvier 2010

Stopper la perte de biodiversité ?

Tel était le dessein fixé lors d'une rencontre internationale en 2002. Tout le monde a souscrit a priori et sans détour, mais force est de constater que nous n'y sommes pas arrivés. Ce rendez-vous raté oblige à s'interroger sur ce qu'il convient de faire. Le développement des stratégies se multiplie et notre législation va se renforcer suite au Grenelle de l'environnement. De nouvelles opportunités de stopper cette dégradation vont être possibles avec l'émergence par exemple d'une approche territoriale nouvelle avec des « Trames Vertes et Bleues ». A l'évidence, les évolutions de mentalité et la mise en place de nouveaux outils permettront probablement de prendre mieux en compte cette biodiversité et de couper court à l'idée selon laquelle le développement « d'aires protégées » est une solution suffisante. Le renforcement d'une implication de tous les niveaux de responsabilité (collectivités, Etat, acteurs socio-économiques, associations) est engagé. Il faudra cependant encore du temps, celui des expériences réussies et transposables, tout autant que celui des échecs.

Cependant, il convient de s'occuper avec autant d'intérêt d'une des sources majeures de disparition : les aménagements de notre territoire qui impactent et mitent peu à peu cette biodiversité.

Les mesures compensatoires : un outil pertinent,...

Dans l'esprit de la loi de 1976 pour la protection de la nature, « limiter, réduire » les effets de ces aménagements constituent normalement le préalable à la mise en place de mesures pour compenser les impacts « résiduels », c'est-à-dire « inévitables ».

Depuis plus de trente ans, à l'issue de tous les projets le justifiant, des mesures compensatoires ont ainsi été élaborées, construites dans des conditions parfois peu transparentes et plus ou moins mises en œuvre. La différence d'intérêt des parties prenantes entre « l'avant autorisation » et « l'après » est parfois grande, créant un écart dont la biodiversité est souvent la victime. Il est possible d'affirmer, à travers de nombreux exemples locaux, que ces mesures compensatoires peuvent être d'une réelle pertinence et source de réelles réparations. Il est cependant évident de constater que le décalage entre les dégradations de la biodiversité (visibles, irrévocables) et les plus-values des mesures compensatoires constitue un gouffre profond. A l'heure où l'exercice du Grenelle va s'achever, il apparaît opportun d'exprimer des ambitions partant de la base que le principe « pollueur/payeur » reste valable puisqu'il n'a pas été remis en cause.

..., dont les objectifs doivent être clairs,...

Commençons par réaffirmer quelques fondamentaux.

- Certaines dégradations (concernant des espèces endémiques ou des milieux très rares, ne pouvant être équitablement compensés...) doivent conduire au refus des plans/programmes/projets concernés ; il en est de même lorsque des seuils de dégradation irréversible sont atteints.
- La notion d'intérêt général comme premier argument forgeant « l'utilité publique » doit garder son sens profond et être démontrée à chaque fois.
- Il est illusoire d'affirmer qu'il peut exister un équilibre entre la dégradation et la compensation. Il existe au final toujours une perte nette.
- Compte tenu de l'origine même de ces actions, les mesures compensatoires ne peuvent constituer une source de financement a priori pour la gestion de la biodiversité. Il convient en ce sens de discerner clairement d'une part les actions pour la biodiversité en tant que telles conduites par les politiques publiques ou menées grâce à des initiatives privées pour conserver la biodiversité, et,

d'autre part, celles qui sont construites pour « compenser une dégradation de cette biodiversité », même si, finalement, ces réalisations pourraient être comparables. Il serait véritablement dramatique que les moyens nouveaux issus d'une politique de compensation redynamisée soient considérés comme une substitution aux politiques publiques et initiatives privées volontaires en faveur de la biodiversité.

- Enfin, compte tenu de la volonté affichée des entreprises, privées et publiques, de prendre part aux réponses que la société doit apporter aux problèmes d'environnement, il importe qu'elles distinguent, dans leur bilan et leur communication, leurs actions menées en faveur de la protection de la nature (itinéraire vertueux de production, mécénat, aménagements d'espaces,...), de celles résultant d'obligations (évitements, compensations, ...).

Plus généralement, ces politiques de compensations ne doivent pas nous soustraire à l'obligation de limiter nos impacts sur la nature indépendamment de la valeur qu'elle représente pour les êtres humains.

..., défini dans un cadre cohérent.

Les mesures compensatoires doivent concerner des actions en relation directe avec les dégradations. La relation entre « l'objet dégradé » et « l'objet bénéficiant d'une action compensatrice » doit ainsi être conçue en tenant compte prioritairement de la pérennité dans le temps, en recherchant une relation cohérente entre les surfaces des sites (et/ou fonctions patrimoniales) dégradées avec les surfaces compensatrices et en visant une proximité (ou cohérence) territoriale entre les dites actions. Il convient en complément d'intégrer une approche globale sur les « effets cumulatifs » car il n'est, par exemple, pas cohérent de traiter les mesures compensatoires d'un long aménagement linéaire par sections indépendantes.

Ces actions doivent bénéficier d'une réelle « traçabilité » (qui a payé ?, pourquoi ?), être durables (résultats effectifs et protections pérennes) et évaluables (tenir compte de l'existant « avant » pour identifier les plus-values de biodiversité « après », par exemple au travers de la définition d'indicateurs).

... avec des finalités claires, distinguant préservation, renaturation ou récréation

Les mesures compensatoires doivent avant tout être des actions visant :

- La préservation active de populations d'espèces et/ou d'habitats aux fonctionnalités comparables justifiant une gestion active.
- La renaturation, c'est-à-dire un ensemble d'actions sur des sites présentant des potentialités comparables aux espaces dégradés.

Les actions de récréation peuvent être envisagées à titre expérimental mais leur essence même est confrontée à deux limites majeures : elles impliquent des choix forcément arbitraires (anthropocentrée) pour déterminer l'état « supposé naturel » auquel elles sont supposées conduire et leur succès est souvent aléatoire.

La détermination de « prescriptions objectives », c'est-à-dire identifiant clairement les « gains » de biodiversité, est un enjeu central et renvoie à la notion de patrimoine. En effet, selon qu'elles répondent à des enjeux d'espèces, d'espaces ou encore de paysage, des prescriptions très différentes pourront être considérées comme acceptables.

Ces distinctions des types d'actions conduisent selon les contextes à préférer des protections fortes de type maîtrise foncière et/ou réglementaire. Toutefois, une protection réglementaire qui se limite à l'existant ne peut paraître comme une compensation que dans la mesure où l'Etat est maître de l'ouvrage à l'origine de la mesure compensatoire. Dans tous les autres cas, il s'agirait simplement d'un transfert de responsabilités. Dans le même esprit, les zones bénéficiant déjà de protections réglementaires fortes ne peuvent être concernées qu'au cas où les actions engagées permettent de consolider et/ou étendre clairement les protections (surface augmentée, statut renforcé).

La « plus value de biodiversité » obtenue par des actions de gestion écologique doit être prouvée par des expertises adaptées et basées sur des cahiers de charges précis.

Ces mesures doivent tenir compte des incertitudes en termes de résultats. Ces dernières pourraient induire, le cas échéant, un taux multiplicateur des surfaces à compenser tenant compte du risque d'échec de l'action. Une place doit être faite en ce sens au suivi et à l'évaluation des mesures sur une période pertinente.

Même si des études de suivi d'impact, des équipements de valorisation ou de sensibilisation, des actions de formation peuvent être nécessaires, ils ne peuvent être considérés en eux-mêmes comme une mesure de compensation.

Cette recherche d'efficacité implique des financements à un juste niveau, permettant au porteur des mesures compensatoires de les mettre en œuvre dans des conditions convenables.

Enfin, à l'heure du développement durable, une vraie place doit être donnée à l'analyse large des conséquences des mesures retenues. En particulier, les valeurs esthétiques, culturelles, récréatives ou morales de certains milieux doivent être prises en compte dans la détermination de la compensation nécessaire au même titre que leur valeur écologique. Il convient également d'analyser ces enjeux sur les zones concernées par les actions de compensations.

Des mesures réalistes et réalisables,...

Un des principaux problèmes réside dans la mise en œuvre effective des mesures compensatoires après autorisation.

La loi Grenelle II, par la réforme des études d'impact, est censée répondre à cette question en imposant une évaluation des actions mises en œuvre. Cette réforme vise l'amélioration de la « traçabilité » des obligations et installe la possibilité de recours. C'est une réelle source d'amélioration. Gageons qu'elle portera ses fruits.

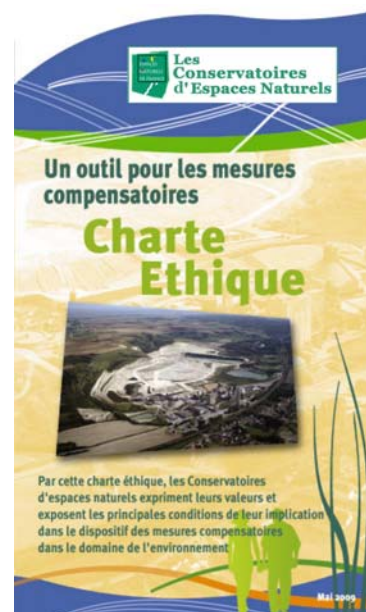
Cette loi ne traite pas de l'indépendance entre les pétitionnaires et les bureaux d'études, mais gageons qu'elle aura des conséquences positives et durables et que les aspects coercitifs dans les processus de décisions d'autorisation des aménagements, dès leur origine et dans leur suivi, porteront leur fruits. Il serait cependant, probablement, utile d'envisager de séparer dans les études d'impact, d'une part, la partie inventaire ⁽¹⁾ et diagnostic, et d'autre part, la partie concernant la définition des mesures compensatoires accompagnées d'une étude de faisabilité.

Les « porteurs » des actions compensatoires doivent être indépendants des procédures liées à la définition des mesures compensatoires pour garantir l'objectivité. Ils doivent être en mesure d'apporter des solutions dans le temps et de disposer d'une technicité avérée. C'est le sens de la [charte éthique](#) des CREN (éditée en mai 2009).

A terme, une réflexion autour d'un label de qualité pourrait être opportune pour les structures porteuses, sur la base de savoir-faire avérés.

Construire des références, ,

Les itinéraires dictés par la loi sont clairs (« éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser »), il convient par ailleurs qu'une réelle doctrine se forge pour définir ces mesures.



¹ Qui pourrait d'ailleurs opportunément contribuer à l'amélioration des connaissances et contribuer au « Système d'Information sur la Nature et les Paysages »

L'absence d'un véritable recul en termes d'évaluation (donc d'un regard au « long cours ») impose la plus grande prudence et il n'est pas réaliste (et de toute manière probablement infaisable) de donner une valeur « objective » et donc un tarif à la biodiversité.

La mise en place d'un observatoire des compensations et la définition d'indicateurs de pertinence dans la durée sont plus que jamais souhaitables : plus qu'une recherche improbable de valeurs fixes et théoriques, c'est par jurisprudence que doivent s'installer de manière crédible les références des politiques de compensation. Ces références « d'équivalences » entre les dégradations et les actions de compensation devront être déterminées selon les types de milieux, leur rareté, les surfaces, la pérennité, la territorialité (proximité des projets), les activités économiques présentes et tenir compte de la fonctionnalité des milieux et de leur dimension sociale, culturelle et économique.

L'expérimentation « par l'offre » à travers la mise en œuvre de « réserves d'actifs naturels » ou toute autre équivalence, c'est-à-dire des investissements en faveur d'actions pour la biodiversité dont la valeur pourrait être utilisée comme mesures compensatoires à vendre, peut constituer une autre piste pour optimiser la mise en œuvre des mesures compensatoires. Mais elle appelle de nombreux points de vigilance vis-à-vis d'un certain nombre de risques parmi lesquels :

- le transfert de responsabilité, a priori, c'est-à-dire un réflexe de « facilité » et de recherche de bonne conscience.
- La possibilité d'acheter des actions ne doit pas exonérer des recherches concernant l'évitement, la réduction des dégâts et la définition des actions de compensation.
- L'éloignement des mesures : ces réserves d'actifs doivent être utilisées pour compenser des dégradations de sites comparables et de proximité.
- La spéculation sur ces actifs, qui ne doivent être utilisables qu'en flux direct, immédiatement entre l'investisseur initial et l'acquéreur final, sans intermédiaire.
- L'indépendance entre le pétitionnaire, le porteur de la compensation et le porteur d'actifs.
- Et finalement, une financiarisation qui est par essence source de confusion majeure.

La mise en place de mesures compensatoires cohérentes est un des facteurs d'acceptation sociale des projets d'aménagement du territoire, et probablement un des enjeux du volet du Grenelle de l'environnement croisant les politiques de biodiversité et de territoire. L'incapacité d'endiguer la perte de biodiversité et l'arrivée des Trames Vertes et Bleues imposent des progrès majeurs en la matière.

Fédération des Conservatoires d'espaces naturels

Ce texte a été coordonné par Bruno Mounier, Directeur et validé par le Bureau de la Fédération des Conservatoires d'espaces naturels en décembre 2009.

Remerciement aux personnes suivantes qui ont bien voulu nous faire part de leurs remarques sur une version préliminaire de cet article :

- Patricia Busserole Directrice du Conservatoire d'espaces naturels de Poitou-Charentes
- Jean Boutin, Directeur du Conservatoire d'espaces naturels de Provence-Alpes Côtes d'Azur
- Frédéric Breton, Directeur du Conservatoire d'espaces naturels du Centre
- Claudie Houssard, Directrice du Conservatoire d'espaces naturels du Languedoc-Roussillon
- Elisabeth Jaskulké, Directeur Développement Durable - Sofiproteol
- Jacques Lepart, Président du conservatoire d'espaces naturels du Languedoc Roussillon
- Virginie Maris, Chargée de recherche UMR 5175 - CEFE – CNRS
- Marc Maury, Directeur développement réseau à la Fédération des conservatoires d'espaces naturels
- Pascal Vautier, Président de la Fédération des Conservatoires d'espaces naturels et président du conservatoire d'espaces naturels de Haute Normandie

Contact : Fédération des Conservatoires d'espaces naturels 02 38 24 55 00

Site internet : www.enf-conservatoires.org

Télécharger la charte éthique du réseau des conservatoires d'espaces naturels sur internet :

http://www.enf-conservatoires.org/mediatheque/actualite/8120013-compensation_docvalide.pdf