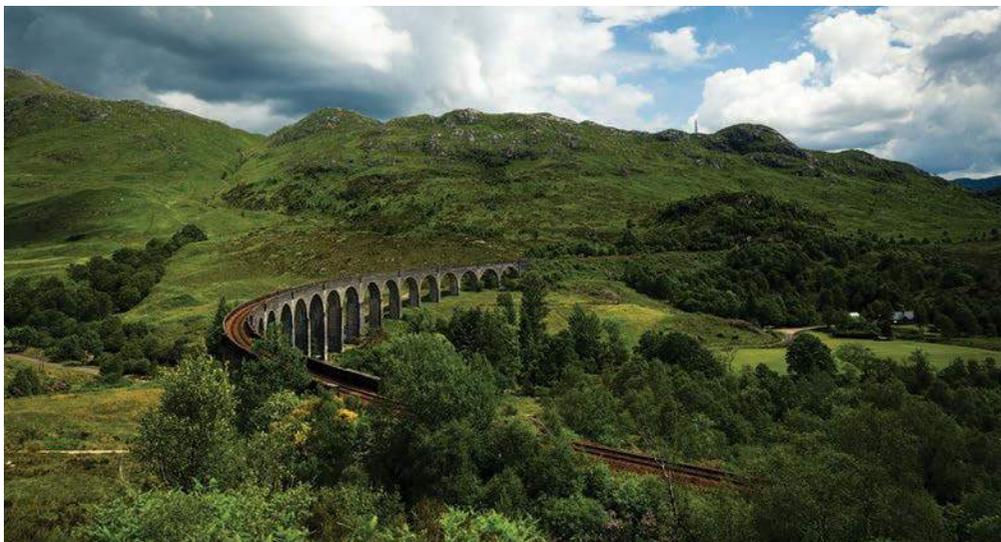




~ AVRIL 2017 ~
REGARD CRITIQUE N°12

ÉVITER, RÉDUIRE COMPENSER : ENFIN CONCILIER ÉCOLOGIE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ?

~ MICHEL BADRÉ & CLAIRE POINSOT ~



Depuis la loi de 1976 sur la protection de la nature, tous les impacts négatifs prévisibles des projets significatifs d'infrastructures nouvelles doivent être « évités, ou réduits, ou à défaut, si possible, compensés ». Le droit communautaire¹ a élargi cette démarche dite du « triptyque ERC » en en faisant un élément

obligatoire du processus de préparation de la décision d'autorisation : le porteur de projet doit proposer des mesures ERC qui doivent être contre-expertisées par une « autorité environnementale », faire ensuite l'objet de concertation publique, et être enfin explicitement précisées dans la décision d'autorisation. Cette obligation a

1. Directive 85/337/CEE, plusieurs fois amendée, actuellement 2014/52/UE, non encore intégralement transposée.

été étendue en 2001² aux « plans et programmes » qui forment le cadre de réalisation des projets.

La loi biodiversité votée en 2016 a ajouté le principe selon lequel la compensation ne doit pas entraîner de perte nette de biodiversité : cette disposition, dont il y aura lieu de préciser les conditions de mise en œuvre, va au-delà de la prescription antérieure de compenser, « si possible », les impacts négatifs. La loi a par ailleurs défini une possibilité nouvelle de compensation par acquisition d'éléments « d'espaces naturels de compensation » (encadré n°1), gérés à cet effet selon des règles précises qu'il reste à définir par décret.

Le présent article s'attache à examiner si le dispositif ERC, présent dans les textes depuis 40 ans et précisé au fil des ans afin de limiter les impacts des projets sur la biodiversité, répond, dans son principe et dans ses modalités d'application, à l'objectif de préservation de la biodiversité. Seront examinées les questions pratiques posées par la mise en œuvre des mesures d'évitement et de réduction, de même que la recherche de mesures de compensation écologiquement équivalentes à ce que le projet fait perdre. La formalisation des mesures et leur suivi, qui représentent sans doute actuellement

2. Directive 2001/42/CE.

les principales difficultés rencontrées, seront également analysés. D'emblée, deux observations s'imposent :

- les mesures de compensation, comme l'évitement et la réduction des impacts, qu'elles viennent compléter, sont des éléments constitutifs du projet : elles doivent donc être intégrées avec toute la qualité d'expertise nécessaire dans les études d'avant-projet, et non considérées comme une réparation de fortune décidée en fin de parcours pour limiter les dégâts (ou pour respecter la lettre, à défaut de l'esprit, de la réglementation...).

- l'articulation, dans la définition de ces mesures, entre le projet et le « programme » plus vaste dans lequel il s'insère à peu près toujours, est nécessaire pour permettre une approche globale et cohérente des enjeux fonctionnels de préservation de la biodiversité.

« Éviter, réduire, compenser » : principes de base et difficultés

Un impact dommageable sur la biodiversité d'un projet identifié doit être par priorité évité, ce qui peut

prendre deux formes très différentes : l'abandon du projet, ou une modification telle que cet impact disparaisse. A défaut d'évitement, l'impact doit être réduit, et pour ce qui en reste après réduction, compensé : il s'agit d'une séquence hiérarchisée sans options alternatives. La possibilité de compenser des impacts résiduels ne doit pas conduire à une diminution des efforts consentis pour éviter et réduire les impacts sur la biodiversité. Au contraire, l'obligation de compensation doit inciter les aménageurs à diminuer leurs impacts résiduels le plus possible. Par ailleurs, la compensation sous-entend que l'opportunité du projet est avérée (encadré n°2). Tel qu'il est prescrit, le triptyque ERC résulte d'une évaluation ex ante des impacts prévisibles d'un projet, puis d'une définition par le porteur du projet des mesures envisagées pour les maîtriser. Ce travail initial, qui relève de la responsabilité du maître d'ouvrage, doit, pour être cohérent avec les principes du dispositif, remplir quatre conditions :

- L'idée même de la compensation suppose qu'on puisse apprécier l'équivalence écologique entre ce qui est affecté par le projet, et ce qui est apporté en échange pour réduire ou compenser ;

- l'analyse des impacts et de leur compensation faite à l'échelle d'un projet et à la date de son autorisation doit pouvoir être intégrée dans une approche de conservation de la biodiversité plus globale, géographiquement et chronologiquement ;

- l'objectivité des analyses et des propositions concernant les mesures ERC ne doit pas pouvoir être mise en doute ou influencée par le maître d'ouvrage ou par la personne publique chargée d'autoriser le projet ;

- enfin, la réalité de ce qui est entrepris après autorisation du projet est évidemment l'élément déterminant, confirmant ou infirmant les évaluations d'impact et propositions de mesures ERC faites lors des études préliminaires : le suivi des mesures est donc essentiel.

L'expérience montre que ces quatre points posent des questions sensibles.

A. LA QUESTION DE L'ÉQUIVALENCE ÉCOLOGIQUE

La notion d'équivalence écologique renvoie à la question complexe de la mesure de la biodiversité et de sa valeur : la mesure-t-on par une valeur intrinsèque ? par la qualité

du fonctionnement écologique des milieux concernés ? par les services écosystémiques rendus ? Dans la pratique, les maîtres d'ouvrage font généralement appel à des prestataires spécialisés qui effectuent ces études sous leur responsabilité. En 2015 a été signée une charte d'engagement des bureaux d'études dans le domaine de l'évaluation environnementale³ sous l'impulsion du ministère chargé de l'Environnement. Cette charte rappelle les fondamentaux et engagements des métiers de l'ingénierie dans ce secteur : indépendance, conseil et confidentialité, transparence, moyens et compétences adaptés, conduite de projet et responsabilités. Le contenu des demandes d'autorisation reste bien entendu de la responsabilité du maître d'ouvrage tout comme les engagements qui s'y trouvent. Mais la pertinence des raisonnements sur l'équivalence écologique repose sur la qualité des expertises écologiques permettant d'identifier les populations d'espèces animales et végétales présentes et de réaliser, en amont des études, une analyse fonctionnelle des habitats et des continuités permettant de relever les interactions avec le programme ou projet. La doctrine ERC est présente en filigrane dans toutes les évaluations. Il s'agit d'un travail

itératif de précision des impacts, d'évitement et de réduction, puis de définition du besoin compensatoire. Il est entrepris au fur et à mesure que le projet d'aménagement se précise, depuis sa planification dans un programme jusqu'à sa conception en tant que projet. Lorsqu'elles sont ainsi effectuées très en amont des études de définition, les mesures compensatoires éventuelles apparaissent comme des éléments constitutifs du projet, et non comme un remède apporté a posteriori à une situation défavorable.

L'expertise doit reposer sur l'évaluation de l'équivalence écologique en mettant « en miroir » les « pertes » engendrées par les projets et les « gains » attendus des mesures compensatoires, d'un point de vue qualitatif (quelles espèces, quels habitats, quelles fonctions ?) et quantitatif, avec des métriques appropriées, (Quetier et al. 2012, etc. ; Jacob et al. 2014 ; Levrel H. et al. 2015). Des méthodes opérationnelles ont été développées à cet effet : ainsi, dans le cadre d'un grand projet ferroviaire, l'importance des compensations à trouver a été évaluée en comparant le fonctionnement des écosystèmes affectés et les services qu'ils apportent à ceux « d'unités de compensation »

3. Lien web : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-charte-d-engagement-des-bureaux,43760.html>

apportant des services de même nature, en quantité suffisante pour assurer l'équivalence écologique (Quetier et al., 2015). Ces méthodes devraient être plus largement utilisées.

B. LA QUESTION DES ÉCHELLES SPATIALES ET TEMPORELLES DE DÉFINITION DES MESURES ERC

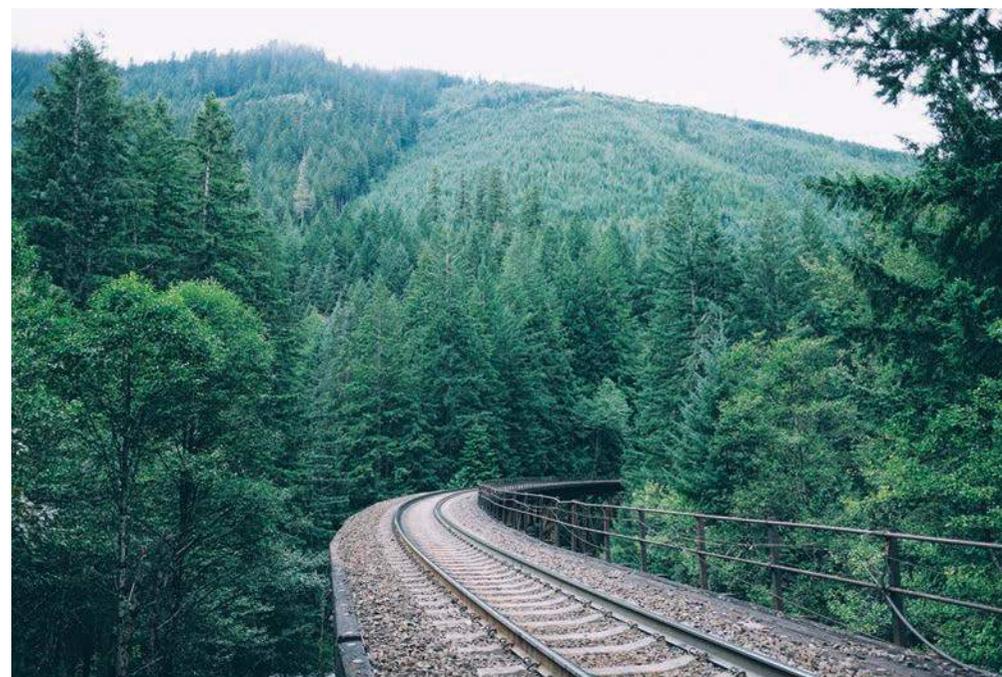
L'échelle spatiale du raisonnement ERC renvoie à plusieurs questions distinctes. S'agissant de restaurer quelque chose d'équivalent à ce qui est endommagé, la proximité géographique est évidemment à prendre en compte. Ainsi, compenser une zone humide détruite par une autre recréée dans un bassin versant éloigné n'a guère de signification, en matière d'équivalence fonctionnelle, pour les écosystèmes concernés : c'est la notion de bassin versant qui apporte un élément d'appréciation efficace en matière de compensation d'impacts hydrauliques identifiés. Mais le type de zones humides et l'état de conservation des habitats sont aussi des critères importants⁴. La question est tout aussi complexe pour d'autres types d'impact, et une appréciation spécifique sera

nécessaire en matière d'équivalence écologique acceptable, en fonction de l'éloignement entre zone d'impact et zone de compensation⁵.

Cependant, l'examen de la validité géographique du raisonnement devrait conduire surtout à examiner les liens entre le projet envisagé et le programme dans lequel il s'inscrit : une infrastructure particulière est toujours reliée à d'autres, passées ou à venir, qui présentent elles aussi des impacts sur la biodiversité, et nécessitent donc également des mesures ERC. La cohérence, voire simplement la compatibilité, entre les mesures ERC prévues pour les différents projets de tels « programmes » d'opérations liées entre elles peuvent entraîner de sérieuses difficultés. On citera en exemple, parmi d'autres, le cas des ports maritimes, où des projets multiples sont conduits sur des espaces restreints et dans des zones écologiquement sensibles. C'est pour traiter cette question d'articulation entre projets et programme que la directive « plans et programmes », citée plus haut, a prescrit, comme pour chaque projet, la définition des

4. ONEMA, MNHN, BIOTOPE, IRSTEA, LECA, Université de Tours. 2016. Guide national d'évaluation des fonctions des zones humides. - version 1.0. ONEMA. Collection Guides et protocoles. 186 pages

5. C'est sans doute là l'un des points sensibles dans la future mise en œuvre des espaces naturels de compensation : la zone de pertinence ou d'acceptabilité des compensations apportées par ces espaces devra être définie avec soin, selon la nature des compensations qu'elles pourront fournir.



mesures ERC de façon globale lors de la conception du programme. Mais force est de constater que cette démarche est plus complexe que pour les projets : les impacts du programme sont plus difficiles à définir que ceux d'un projet précis, les compensations sont donc plus incertaines, elles peuvent nécessiter des approches foncières plus complexes, et les maîtres d'ouvrage des différents projets du programme, qui auront à s'engager, ne sont souvent pas connus... Ces difficultés n'expliquent cependant pas le désintérêt assez général des acteurs concernés, y compris les autorités chargées d'approuver les programmes, à l'égard de la question délicate des mesures ERC à cette échelle. Il est essentiel pour

l'avenir que cette problématique soit approfondie.

Cette articulation entre les évaluations environnementales de programme et celles de projet interroge également l'échelle temporelle et la démarche de justification en opportunité du projet. De nombreux projets suscitent oppositions et tensions entre porteurs de projet et défenseurs de l'environnement mais leur intervention se manifeste principalement sur le temps de l'analyse du projet. Se pose ainsi dans la plupart des cas la question de la justification du projet et de son opportunité. Il serait souhaitable de concentrer les débats et la concertation en amont sur les plans et programmes. L'enjeu est

de ne pas faire porter au projet des responsabilités et décisions prises ou non assumées dans des plans et programmes. Ainsi l'absence d'articulation entre ces deux niveaux concourt presque systématiquement à des rejets et incompréhensions. L'enjeu est pourtant d'identifier à différentes échelles de temps et d'espace l'opportunité économique du projet, son utilité et sa rationalité (encadré n°2)

Autre considération liée à la temporalité : les impacts d'un projet peuvent généralement être considérés comme aussi durables que le projet lui-même. L'ordre de grandeur des échelles de temps est ici le siècle plutôt que l'année, alors que les engagements juridiques pris par les maîtres d'ouvrage ne peuvent apporter de garantie sur de telles périodes. Sans chercher une équivalence stricte, le plus souvent illusoire, entre durée de l'impact et durée de la compensation, ce constat conduit à attacher une grande importance au statut foncier des terrains supports de la compensation et à tout ce qui peut garantir la pérennité des engagements.

C. L'OBJECTIVITÉ DES ANALYSES ET PROPOSITIONS DE MESURES ERC

Pour assurer la qualité du processus ERC, et en particulier

la confiance du public dans la phase de concertation, il est crucial que celui-ci bénéficie d'une contre-expertise exercée en toute indépendance. C'est « l'autorité environnementale », qui évalue les impacts et la pertinence, efficacité et faisabilité des mesures ERC envisagées. En amont, il est important que les maîtres d'ouvrage soient force de propositions dans l'évitement et totalement impliqués dans la proposition des mesures de réduction et la faisabilité de la compensation. Dans cette démarche, le maître d'ouvrage doit être accompagné par des spécialistes choisis par lui qui maîtrisent l'équivalence écologique et l'éligibilité et la faisabilité des mesures. Pour garantir l'objectivité de l'analyse, celle-ci doit être ensuite validée par un tiers indépendant. La solution, retenue par la réglementation, d'une contre-expertise des propositions du maître d'ouvrage par une autorité sans lien avec lui, peut se montrer efficace, à condition de garantir l'indépendance de jugement de l'autorité compétente. Il importe en effet, pour la bonne information du public dans la phase de concertation qui suit, que cette autorité soit indépendante non seulement du maître d'ouvrage mais aussi de celui qui délivrera (ou non) l'autorisation du projet : à défaut, le risque est grand de

voir l'avis de l'autorité environnementale porter davantage sur l'opportunité du projet porté par la puissance publique, plutôt que sur une appréhension correcte des enjeux environnementaux. Cette double indépendance de la contre-expertise est fonctionnellement assurée au niveau national, par la mise en place depuis 2009 de l'Autorité environnementale nationale rattachée au CGEDD. Cette indépendance n'est en revanche pas toujours garantie au niveau local, où la contre-expertise est souvent assurée par le préfet de région : l'enjeu des réformes en cours sur l'autorité environnementale locale est justement d'améliorer ce dispositif.

La concertation avec le public, préalable obligatoire à la décision d'autorisation conformément à la Charte constitutionnelle sur l'environnement, doit se dérouler au vu de l'ensemble des éléments d'information disponibles : justifications de l'opportunité du projet, étude d'impact complète y compris propositions de mesures ERC, et avis de l'autorité environnementale.

D. LE SUIVI DES MESURES ERC PRESCRITES

La décision d'autorisation du projet, assortie des mesures ERC nécessaires, est prise à l'issue

de cette phase de concertation. Depuis la loi Grenelle II et l'un de ses décrets d'application (décembre 2011), cette décision préfectorale doit préciser le dispositif de suivi des mesures ERC que le maître d'ouvrage devra mettre en place. Cette disposition très importante vise à pallier ce qui a constitué jusqu'à une période très récente l'une des faiblesses majeures du dispositif, à savoir le manque de suivi d'exécution des mesures ERC. Cette obligation de définir les mesures de suivi dans la décision d'autorisation doit évidemment s'accompagner d'un contrôle effectif de leur bonne exécution, à défaut duquel tout le dispositif ERC perdrait son utilité.

La marge de progression sur la mise en œuvre des mesures ERC et leur suivi est réelle :

- au stade de la consultation des entreprises, avec la transcription des engagements du maître d'ouvrage dans les dossiers de consultation des entreprises des marchés de travaux ;
- au stade du suivi de chantier, avec la réalisation de missions de coordination environnementale ;
- au stade du suivi environnemental, avec la réalisation de suivis pluriannuels sur des grands aménagements et le suivi généralisé des mesures de compensations.

Un contrôle renforcé et une plus grande synergie des polices de l'eau et de la biodiversité ont été discutés dans les années 2010 au niveau ministériel mais ces mobilisations sont soumises aux disponibilités des acteurs concernés et aux arbitrages budgétaires. La généralisation des comités de suivi de la mise en œuvre des mesures ERC est également une piste de réflexion.

La démarche ERC exige d'anticiper les impacts environnementaux et de planifier les mesures destinées à les éviter ou les réduire, et seulement en dernier recours, pour ce qui ne pourra pas l'être, d'inclure la compensation, comme un élément à part entière du projet. Lorsque tout aura été

fait pour éviter et réduire, le maître d'ouvrage se doit de mettre en œuvre des mesures compensatoires efficaces et pérennes. S'attachant à l'essentiel, il faut rappeler que les mesures ERC ne pourront contribuer durablement à ralentir, puis à stopper la perte de biodiversité qu'à condition que tout concourt à : la recherche d'une réelle équivalence écologique entre ce qui est détruit et ce qui est apporté en compensation, à l'échelle du projet comme à celle du programme plus vaste dont il fait partie, l'efficacité du dispositif de suivi des mesures, assurant que l'évitement, la réduction et la compensation sont des réalités de terrain et non un simple argument procédural destiné à obtenir l'autorisation du projet.



La « compensation par l'offre » et les « espaces naturels de compensation »

La loi sur la biodiversité récemment votée prévoit la possibilité, pour un maître d'ouvrage, de déléguer la mise en œuvre des mesures de compensation, en faisant appel à un opérateur de compensation (« *personne publique ou privée chargée, par une personne soumise à une obligation de mettre en œuvre des [MC] pour le compte de cette personne et de les coordonner à long terme* »). Le maître d'ouvrage a la possibilité d'acheter des unités au gestionnaire d'un « espace naturel de compensation » (parfois désigné comme « réserve d'actifs naturels ») constitué par anticipation à cet effet.

Il s'agit pour les opérateurs de ces espaces d'engager des opérations de restauration écologique de terrains en mauvais état mais à fort potentiel pour la biodiversité, et d'offrir aux maîtres d'ouvrages redevables d'opérations de compensation la possibilité de participer financièrement à cette « offre de compensation », plutôt que de réaliser par eux-mêmes les opérations de compensation résultant directement de l'évaluation des impacts négatifs de leur projet.

Cette solution a fait craindre à certains une tendance à la « marchandisation » de la nature ou à l'introduction d'un « permis de détruire ».

Cette crainte ne paraît ni plus ni moins fondée qu'à propos du principe même de la compensation, qui prévoit seulement que si un projet doit se réaliser pour des raisons d'intérêt collectif, sa conception doit intégrer les moyens de se tenir aussi près que possible de l'absence de perte nette de biodiversité : pour un projet que la société est décidée à faire aboutir, mieux vaut compenser ses impacts négatifs que ne pas le faire...

Une application rigoureuse de la compensation par l'offre suppose cependant, comme pour toute autre compensation, de s'assurer de l'équivalence écologique entre les impacts qui n'ont été ni évités ni réduits par le projet et la reconstitution effectuée dans la banque de compensation (Site naturel de compensation). Il importe donc que la détermination du besoin compensatoire soit réalisée par des spécialistes et que le processus décisionnel conduisant à la validation des compensations dans la décision d'autorisation du projet soit exactement le même que celui des compensations habituelles : évitement, réduction, proposition de la solution de compensation dès l'étude d'impact, validation par l'Autorité environnementale, concertation avec le public, avant la décision. Cela apparaît d'autant plus nécessaire que l'existence d'une « Réserve d'actifs naturels » pourrait être considérée comme une solution de facilité pour les maîtres d'ouvrage, qu'un paiement libérerait de toute autre obligation pratique, alors que la réalisation de compensations assurant « sur mesure » l'absence de perte nette de biodiversité à leur projet serait plus complexe.

Sous cette réserve, la compensation par l'offre devrait apporter de bonnes garanties de suivi et de pérennité, par l'individualisation et les garanties apportées par l'opérateur, si l'agrément des Sites Naturels de Compensation (SNC) est assuré avec rigueur, et si l'appréciation de l'équivalence écologique est faite sans compromission.

Mesures ERC et appréciation de l'opportunité d'un projet

Les directives communautaires sur l'évaluation environnementale, de même que la loi de 1976 introduisant les études d'impact, peuvent être lues comme s'appliquant uniquement à la bonne prise en compte des enjeux environnementaux par un projet, sans préjuger de son opportunité socio-économique : un projet susceptible d'avoir des impacts environnementaux importants doit comporter une étude d'impact, celle-ci doit être contre-expertisée par une autorité environnementale, il doit y avoir une concertation publique, et au vu de l'ensemble la puissance publique autorise (ou non) le projet en fonction de ses enjeux environnementaux, le cas échéant avec les mesures d'accompagnement ERC nécessaires.

Pour les grands projets d'infrastructures de transport ou d'énergie, la puissance publique (État ou collectivités) est à peu près toujours impliquée dans la décision d'opportunité, et une Déclaration d'Utilité Publique (DUP) est en général nécessaire pour la maîtrise foncière. Le principe même de la DUP consiste à comparer tous les avantages et tous les inconvénients du projet pour la société, et à ne prononcer la DUP que si les avantages l'emportent nettement. Les solutions retenues en matière d'évitement et de réduction des impacts, puis l'existence d'impacts environnementaux éventuellement non compensés font alors partie à l'évidence de cette évaluation globale de l'utilité publique.

A l'inverse, juger d'un point de vue strictement environnemental de la pertinence des mesures d'évitement ou de réduction des impacts sans s'interroger sur les justifications socio-économiques du projet apparaît extrêmement hasardeux : l'Autorité environnementale du CGEDD s'est ainsi interrogée plusieurs fois, dans ses avis, sur le caractère très peu convaincant (ou très peu compréhensible) des justifications de principe données dans certains dossiers d'enquêtes publiques de projets, en amont de toute appréciation sur les impacts environnementaux. Sans s'estimer qualifiée pour contre-expertiser les analyses socio-économiques, il lui a en effet semblé que la bonne information du public, et la compréhension des enjeux de l'évitement, justifiaient de telles positions de sa part.

C'est bien pourquoi, en droit, l'enquête publique avant DUP sur un projet se déroule au vu de l'ensemble du dossier, comportant aussi bien les justifications socio-économiques présentées par le maître d'ouvrage que les évaluations environnementales et l'avis de l'Autorité environnementale, afin de permettre au public et à la commission d'enquête d'avoir une vision d'ensemble sur les enjeux du projet.

L'État détient des responsabilités multiples : toujours garant de l'utilité publique vis-à-vis de l'ensemble des citoyens et responsable de délivrer les autorisations environnementales, il est le plus souvent aussi impliqué dans le portage des grands projets. Cette situation rend souvent sa position délicate, voire incompréhensible

pour le public, comme on le constate dans des projets tels que ceux de Notre-Dame-des-Landes ou de Sivens : c'est pour cette raison que la clarté dans le rôle de l'État, planificateur, maître d'ouvrage, pouvoir régalién, est primordiale, que l'indépendance de l'Autorité environnementale est essentielle en matière d'appréciation de la prise en compte des enjeux environnementaux, et que la fourniture de dossiers complets et solidement argumentés sur la justification des projets présentés est indispensable. Il est important de rappeler que la justification du projet est une condition *sine qua non* à la proposition de mesures de compensation et à l'acceptation sociale de celles-ci. ❄️

Références :

- QUÉTIER F., et al., 2015. *La compensation écologique fonctionnelle : innover pour mieux traiter les impacts résiduels des projets d'aménagements sur la biodiversité*. Sciences, Eaux et Territoires n°17.
- JACOB, C., QUÉTIER, F., ARONSON, J., PIOCH, S., LEVREL, H., 2014, *Vers une politique française de compensation des impacts sur la biodiversité plus efficace : défis et perspectives*, Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 20, disponible sur <http://vertigo.revues.org/15385>
- LEVREL, H., FRASCARIA-LACOSTE, N., HAY, J., MARTIN, G., PIOCH, S. (Eds.), 2015, *Restaurer la nature pour atténuer les impacts du développement. Analyse des mesures compensatoires pour la biodiversité*, Collection Repères, Éditions Quae, Paris, France.





humanité et biodiversité

ENSEMBLE PROTÉGEONS LE VIVANT

