Quand l'écologie de la compensation devient un marché économique

Comment peut-on vraiment compenser les destructions d'espèces et d'habitats naturels ?

La vie des territoires et les réponses aux besoins des habitants entraînent la réalisation d'infrastructures, d'équipements, de zones économiques qui affectent parfois de façon irréversible les milieux naturels et les espèces sauvages de notre pays. Lorsqu'un projet d'aménagement implique une dégradation voire une destruction de milieux naturels ou d'espèces protégées, une demande de dérogation est nécessaire. Avant de l'accepter, le législateur doit s'assurer qu'il n'existe pas d'alternative au projet, que celui-ci répond bien à l'intérêt général (santé, sécurité…) ou s'il est d'un intérêt public majeur… et, bien sûr, que des mesures compensatoires, proportionnées à l'impact sur l'environnement, seront mises en place. Cette possibilité dérogatoire entraîne toute une série de mécanismes liés à la compensation et une série de questionnements qu'il convient d'examiner.

Qu'est-ce que la compensation ?

Le projet s'impose donc s'il répond réellement à la logique de l'« utilité publique », mais dans l'esprit de trop nombreuses personnes il y a confusion entre l'intérêt général du projet pour la société et l'intérêt du projet pour l'entreprise qui le porte et qui vente la création de richesses et d'emplois. La démarche de compensation ne s'applique que si, au préalable, le porteur du projet a cherché des alternatives sans impacts significatifs sur les milieux (autre lieu, autre processus…) afin d'éviter la zone concernée. Si l'évitement est jugé impossible, le maître d'ouvrage doit avoir tout fait pour limiter au maximum les effets permanents ou temporaires de l'aménagement ou de l'équipement.

La compensation vise la création d'une contrepartie positive à un impact dommageable non réductible, c'est-à-dire une équivalence écologique (mêmes espèces, mêmes habitats que ceux affectés par le projet) dans une logique de proximité. Il s'agit de compenser la perte de biodiversité en créant un espace d'une valeur équivalente, voire supérieure, à celle de l'espace affecté. La compensation propose un « gain net », tant sur les valeurs écologiques, que sur les valeurs sociales et fonctionnelles du milieu (il s'agit de restaurer les services rendus et les fonctions de l'écosystème). Cette dernière approche est encouragée par les dispositions des lois du Grenelle qui invitent à dépasser maintenant la simple prise en compte de l'impact sur les espèces et les habitats. Le Ministère souhaite également voir apparaître des mesures compensatoires pérennes et pertinentes, et veut s'assurer de la protection à long terme des espaces ayant bénéficié de l'application de mesures compensatoires. Il y a en effet des différences significatives entre les

Texte : Guillaume Lemoine
Dessins : Samson

impacts et les plus-values proposées, et des écarts tout aussi significatifs entre les propositions de restauration et les réalisations effectives. Devant les exemples de réalisation de nouveaux projets affectant des terrains ayant déjà fait par le passé l'objet de mesures compensatoires, l'État souhaite sécuriser les espaces ayant bénéficié de telles mesures et garder une traçabilité dans le temps des diverses interventions.

L'État rappelle que les mesures compensatoires ne visent pas à se substituer à d'autres politiques publiques, ni à faire réaliser la compensation par d'autres acteurs. Il ne s'agit pas non plus pour l'entreprise de vendre comme mesures compensatoires les actions qu'elle aurait spontanément entreprises pour la biodiversité. Il s'agit d'une démarche supplémentaire, cumulative. Dans ce sens, il convient également d'être vigilant sur le développement de mesures compensatoires trop faciles et qui, en réalité, n'en sont pas ! Trop souvent, les aménageurs proposent le classement en espaces protégés de milieux naturels existants, leur rachat, voire leur gestion, par une structure spécialisée. Toute modification du statut foncier, toute protection réglementaire ou toute démarche de gestion n'assurent pas la logique du gain de biodiversité. Dans ces derniers cas, seules des garanties de maintien sur le moyen terme de l'espace sont données, mais aucune plus-value n'est réellement créée. La vraie mesure compensatoire consiste en la création *ex nihilo* d'un espace naturel ou la restauration d'un écosystème fortement dégradé. Et cette mesure ne sera réellement efficace que si elle est entreprise avant la destruction de l'espace affecté par le projet afin de maintenir en permanence les espèces et les habitats et d'éviter les pertes temporaires de valeurs ou de fonctionnalités de l'écosystème.

Une responsabilité partagée

La compensation s'inscrit dans un dispositif de responsabilité partagée. Suite à la réalisation d'un projet, chacun peut apparaître comme co-responsable de la destruction d'un espace, qu'il s'agisse du service instructeur délivrant l'autorisation, mais aussi des élus ou techniciens de la collectivité ou du territoire qui accompagne le projet, ou encore des consommateurs ou utilisateurs qui ont créé ou conforté un besoin. Un projet se réalisant sur un espace naturel entraîne une mise en commun des pertes (pertes pour la société) car il intervient sur des habitats et des espèces qui sont un bien commun, ou qui n'appartiennent à personne, mais dont la protection est de la responsabilité de chacun. Un aménagement que l'on souhaiterait tous voir se développer sur une ancienne friche entraîne un surcoût porté par le seul aménageur ou pétitionnaire (surcoût pour l'entreprise privée ou publique) qui, pour sa part, n'est pas intéressée par sa prise en

charge. Le recyclage des friches industrielles ou urbaines est en effet toujours plus cher que l'acquisition pure et simple de terres agricoles ou d'espaces naturels. On observe une compétition de plus en plus importante sur le foncier naturel, dont le coût augmente.

Le stress de l'espèce protégée

La présence d'espèces protégées est vécue comme une contrainte qui va entraîner surcoûts et démarches administratives complexes. Le respect de la réglementation est une chose, la création ou le maintien de conditions favorables à l'arrivée spontanée d'espèces protégées en est une autre. Nous avons vu dans une précédente *Garance* (n° 91) que de nombreux aménageurs préféraient la destruction de toutes potentialités écologiques autour de leurs bâtiments ou au sein de leurs zones de développement économique et industriel plutôt que de voir apparaître des « espèces à contraintes ». Trop souvent, les abords des sites d'activités sont nivelés et engazonnés et les réserves foncières disponibles sont rendues à l'agriculture de façon précaire ou sont régulièrement passées au gyrobroyeur afin d'empêcher le développement d'espèces patrimoniales. L'attitude observée dans l'un des ports de la façade maritime Manche-mer du Nord montre bien l'absence de croisement entre stricte application réglementaire et stratégies de développement économique. Dans cette étude de cas, le port en question avait décidé de remblayer une terre à céréales (à

très faible valeur écologique) pour y mettre, conformément à son plan d'aménagement et de développement, une plateforme destinée à accueillir une entreprise. Pour réaliser ce projet, le port utilise le sable issu du dragage de ses chenaux d'accès : la plateforme construite, totalement artificielle et éloignée de la mer, est alors composée de sable marin qui est rapidement colonisé par diverses espèces végétales (salicorne, gnaphale jaunâtre…) et animales (traquet motteux, petit gravelot, avocette élégante, crapaud calamite…), des espèces protégées qui savent tirer profit d'un milieu neuf avant que celui-ci ne se transforme spontanément en friche. Lorsque les services du port envisagent l'affectation économique de la plateforme ainsi créée, la présence d'espèces protégées empêche toute démarche dans ce sens… L'installation industrielle prend du retard. Le port réalise l'année suivante une seconde plateforme avec du sable issu de dragage et prend, cette fois, le soin de la recouvrir de terres végétales et d'y semer ray-grass et luzerne ; il met en place un contrat d'entretien de broyage pluriannuel pour empêcher toute installation d'espèces intéressantes… Il semble donc opportun d'imaginer de nouveaux dispositifs qui incitent les aménageurs et industriels à favoriser le développement de la biodiversité sur leurs emprises. Si cette biodiversité est due uniquement à l'action humaine, elle devrait pouvoir être comptabilisée comme actif en faveur de l'entreprise. Il paraît également opportun que les services de l'État puissent accepter une remise en cause de ces richesses naturelles créées par un projet si le capital « nature » présent ou favorisé sur l'ensemble du secteur concerné est en sans cesse augmentation. Cette notion d'actif, développée dans la partie suivante, devrait ainsi s'appliquer à l'entreprise. En effet, certaines entreprises ne souhaitent pas gérer avec efficacité une partie de leurs délaissés, friches ou réserves foncières avant de pouvoir les comptabiliser dans d'éventuelles mesures compensatoires… car tout résultat issu d'une bonne gestion anticipatrice n'est pas pris en compte dans une comptabilité environnementale déductible en cas de réalisation d'un futur projet impactant.

L'offre foncière et de compensation, un marché porteur ?

À côté des conseils et offres de gestion proposés par certaines structures spécialisées, comme les Conservatoires des espaces naturels ou les Services des espaces naturels sensibles des Départements, pour aider les entreprises qui doivent réaliser des mesures compensatoires, on voit apparaître des acteurs de plus en plus structurés pour accompagner, voire anticiper les démarches et besoins. La Caisse des dépôts et consignations a ainsi créé une filiale spécifique,

« CDC Biodiversité », qui propose de l'ingénierie écologique et financière aux porteurs de projets pouvant avoir un impact sur l'environnement. Une fois l'étude d'impact réalisée et les mesures compensatoires imposées par l'État, l'entreprise offre ses services à l'aménageur. Ce type de prestation « clef en main », où l'entreprise apparaît comme le seul interlocuteur qui s'occupe de tout, a incité CDC Biodiversité à aller plus loin et à proposer des terrains naturels ayant déjà fait l'objet d'une compensation écologique. Il s'agit de créer une « réserve d'actifs naturels » et les proposer aux différents maîtres d'ouvrage. Ceux-ci pourront ainsi rembourser l'intervention de CDC Biodiversité sur le nombre d'hectares qu'ils sont censés compenser et ainsi « acquitter leur dette ». Dans ce sens, CDC Biodiversité s'est rendu propriétaire d'un ancien verger industriel en Crau sèche (Saint-Martin-de-Crau, Bouches-du-Rhône) de 357 ha et a décidé de le transformer en « coussou » (steppe méditerranéenne) pour en faire un espace pastoral à forte valeur écologique. Dans ce cadre, CDC Biodiversité a arraché sur ce site de Cossure 200 000 arbres fruitiers, 100 000 peupliers coupe-vent et 1 000 km de tuyaux d'irrigation. Les acquisitions et les travaux de remise en état ont coûté 12,5 millions d'euros. Cette initiative peut être qualifiée d'exceptionnelle par sa démarche anticipatrice, et rares sont les entreprises privées capables de prendre un tel risque financier pour créer des « unités d'échanges » vendus aux maîtres d'ouvrage qui rachètent un service mais qui laisse CDC Biodiversité garder la propriété du terrain en question. Plusieurs remarques peuvent toutefois être formulées. Le fait de vendre une prestation « clef en main » ne risque-t-il pas de déresponsabiliser les aménageurs ? S'ils ont les moyens financiers, ils risquent de ne pas prendre de solutions d'évitement ou de réduction maximale d'impact techniquement plus contraignantes. De plus, si on garde le principe de compensation « milieu par milieu », le fait d'offrir de la steppe méditerranéenne « compensée » et immédiatement disponible ne va-t-il pas augmenter la pression sur ce type de milieux présents à proximité des zones d'activités économiques et industrielles ?

Par ailleurs, cette offre d'actifs ne répond pas forcément à la logique de proximité de la mesure compensatoire. On peut aussi craindre que la généralisation des offres de compensation et le développement des mesures compensatoires ne soient assimilés à un droit à détruire et incitent à ne pas développer les nécessaires mesures d'évitement et de réduction d'impacts. ■

Les étapes de la compensation préconisées par la Dreal Provence Alpes Côte d'Azur

Étape 1 : Déterminer de façons qualitative et quantitative l'impact résiduel (habitats, espèces, fonctionnalité).
Étape 2 : Déterminer les objectifs de compensation (y compris en terme de fonctionnalité) avec les mêmes habitats, mêmes espèces, à proximité… et privilégier une intervention sur des espaces menacés.
Étape 3 : Avoir une bonne connaissance écologique du site impacté et du site proposé pour les mesures compensatoires.
Étape 4 : Savoir expliquer le choix du site concerné par les mesures compensatoires et justifier les objectifs et actions que l'on compte y réaliser. Si on envisage de compenser ailleurs ou sur d'autres habitats ou espèces, savoir le justifier.
Étape 5 : Savoir décrire avec précision les mesures compensatoires (localisation, caractérisation des objectifs, planning des interventions, nature des travaux envisagés, mesures de gestion future proposées). Description des indicateurs de réussite.
Étape 6 : Assurer une protection foncière et réglementaire de l'espace concerné par l'application des mesures compensatoires et s'assurer de la réalisation d'une gestion conservatoire
Étape 7 : Assurer un suivi des espèces et habitats concernés par les mesures compensatoires.
Étape 8 : Imaginer l'évolutivité des mesures envisagées, connaître les raisons d'un éventuel échec et être capable de développer des mesures correctives.