

La compensation écologique : « Si possible », selon la loi de protection de la nature de 1976. Une obligation, pour nous

Par Laurent PIERMONT* et Philippe THIÉVENT**

Si la loi de la protection de la nature de 1976 a posé le principe de la compensation, cette dernière est longtemps apparue impossible à mettre en œuvre aux yeux de la plupart des maîtres d'ouvrages.

La société CDC Biodiversité, filiale de la CDC, propose une offre commerciale aux maîtres d'ouvrages soumis à cette compensation pour perte de biodiversité, une compensation qui pour CDC Biodiversité ne doit pas se concevoir en termes d'équivalence monétaire, mais d'équivalence écologique.

Pour elle, un approfondissement du concept de compensation est nécessaire pour favoriser l'établissement de relations plus durables entre le développement économique et la préservation des écosystèmes.

Une partie des enjeux de la préservation de la biodiversité repose sur l'usage de deux mots, « si » et « possible ». Ils apparaissent à l'article 2 de la loi de protection de la nature n°76-629 votée en 1976 (Journal Officiel du 13 juillet 1976) : « Le contenu de l'étude d'impact comprend au minimum une analyse de l'état initial du site et de son environnement, l'étude des modifications que le projet y engendrerait et les mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables pour l'environnement ».

Or, depuis 1976, cette compensation est apparue impossible aux yeux de la plupart des maîtres d'ouvrage, et la loi, dans son volet « compensation », n'a été que très peu appliquée. Quand elle a essayé d'émerger, cela a été à la faveur de grands projets (d'infrastructures autoroutières, notamment). Ainsi, des projets de moindre envergure se placent systématiquement en dehors du champ de la compensation, même s'ils franchissent les seuils qui devraient (en théorie) les soumettre à mesures compensatoires.

Notre approche, qui a présidé à la création de la société CDC Biodiversité, est fondée sur trois principes :

- ✓ a) la compensation doit être prise dans son acception de réparation ou de réhabilitation et non pas dans sa seule acception de compensation financière,
- ✓ b) le maître d'ouvrage responsable de la destruction doit en financer la réparation en intégrant celle-ci dans le coût d'objectif du projet, et donc prendre en compte le coût complet d'un aménagement,

- ✓ enfin, c) cette réparation doit se faire en visant l'objectif qu'il n'y ait *pas de perte nette*. Cela conduit à raisonner en termes d'équivalence écologique et non pas en termes d'équivalence monétaire.

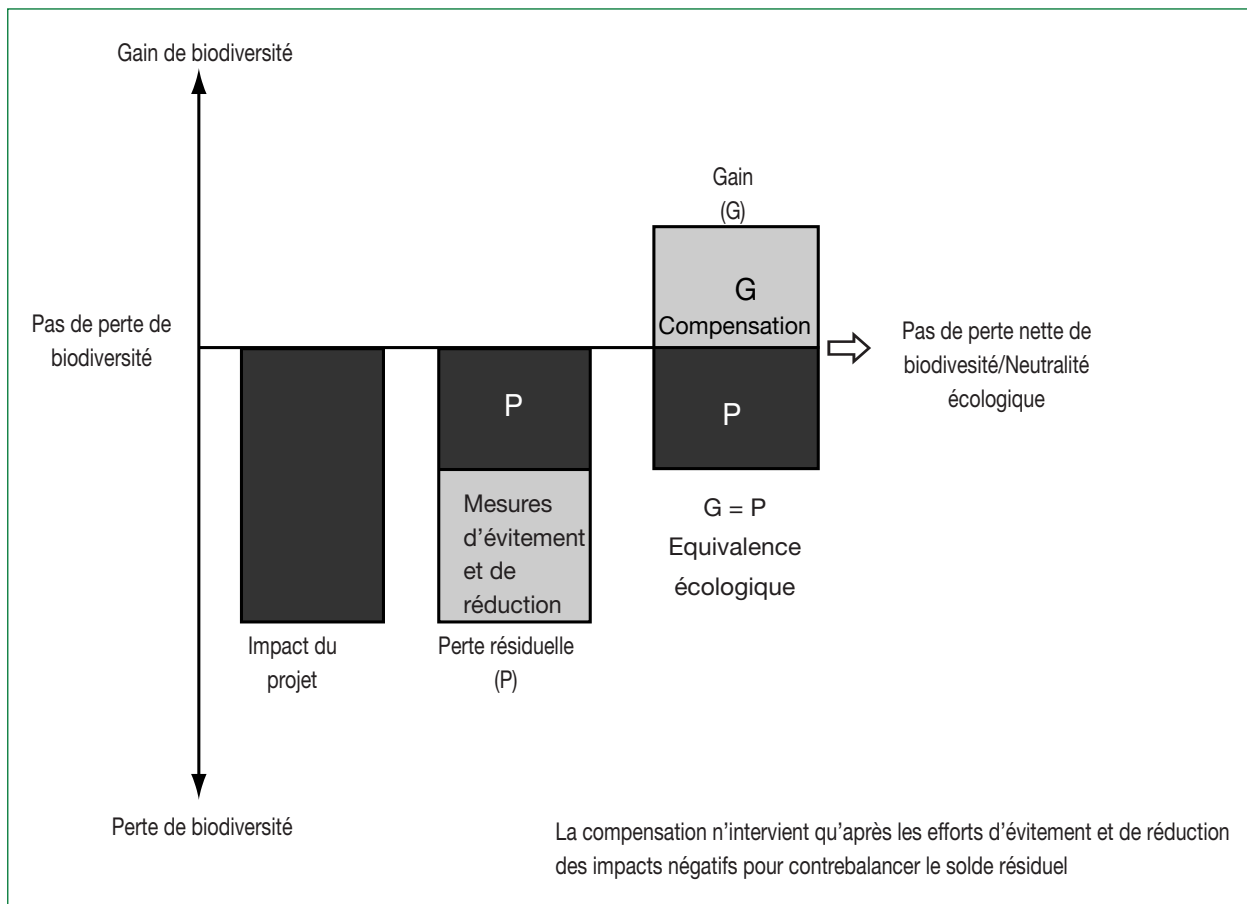
Bien entendu, nous sommes conscients de ce que la réparation ne peut être parfaite et que la copie n'est pas identique à l'original. Mais elle peut lui être équivalente, voire supérieure, dans certains cas.

Le schéma d'intervention est alors le suivant :

La société CDC Biodiversité, filiale de 1^{er} rang de la Caisse des Dépôts, a été créée en 2008 avec pour objectif d'agir en faveur de la biodiversité. La compensation est le premier levier d'action qui a été choisi.

Elle propose une offre de compensation écologique à des maîtres d'ouvrage soumis à des obligations de compensation sur une base commerciale. C'est la première société de ce type et depuis sa création, aucun maître d'ouvrage ne devrait plus pouvoir déclarer sérieusement sans avoir mobilisé au préalable CDC Biodiversité (ou les sociétés de ce type qui, nous l'espérons, vont se créer) qu'il ne lui a pas été possible de compenser les impacts résiduels de son projet.

Pour atteindre ses objectifs, CDC Biodiversité met en œuvre une triple ingénierie : écologique, foncière et financière. Réhabiliter des espaces à vocation écologique fonctionnels, s'engager sur des résultats pérennes (avec suivi scientifique et gestion) en maîtrisant les coûts sur toute la durée de l'engagement (trente, cinquante ans et au-delà) en intervenant le plus souvent sur un mode de contractua-



lisation avec des propriétaires de terrains favorables à l'action suppose en effet de mobiliser des savoir-faire nouveaux à l'interface de ces trois domaines de compétence.

CDC Biodiversité s'est dotée d'un comité scientifique de haut niveau grâce auquel elle inscrit son action dans les meilleurs standards scientifiques. Elle peut ainsi engager des recherches sur les conditions de l'action en faveur de la biodiversité. Elle a aussi établi un partenariat avec France Nature Environnement et nourrit des échanges constructifs avec les organisations de défense de l'environnement et les organisations professionnelles concernées.

Elle intervient principalement à la demande des maîtres d'ouvrages afin de les aider à réaliser leurs obligations de compensation en s'engageant devant l'ensemble des parties prenantes à ce que les objectifs soient atteints, et gérés dans la durée.

D'autre part, dans le cadre d'une expérimentation menée avec le ministère de l'Ecologie, CDC Biodiversité a créé dans la Crau (à Cossure, sur la commune de Saint-Martin de Crau, dans les Bouches-du-Rhône) la première *réserve d'actifs naturels*. Elle y a investi pour reconstituer un espace naturel d'une grande valeur écologique favorable à l'avifaune steppique (Ganga cata, Outarde canepetière, OEdicnème criard, Alouette calandre,...) dont elle garantit la vocation écologique à long terme et dont elle a confié la gestion conjointement au Conservatoire des espaces naturels PACA et à la Chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône. La validation de l'opération par les pouvoirs publics permet

qu'elle soit utilisable par des maîtres d'ouvrage soumis à des obligations de compensation pour un projet situé dans un proche périmètre (méditerranéen) et impactant des habitats du même type (milieux secs de plaine). En achetant des *Unités Biodiversité*, chaque maître d'ouvrage concerné s'acquiesce ainsi de ses obligations de compensation sous réserve d'un accord au cas par cas du service instructeur, dont la mission est de vérifier également que l'évitement et la réduction des impacts écologiques ont bien eu lieu avant toute action de compensation.

À l'issue de quatre années d'activité de CDC Biodiversité, nous observons que la réalisation des objectifs de compensation validée par les scientifiques, les milieux naturalistes et les pouvoirs publics s'est révélée possible dans la totalité des cas.

Au cours de la période 2008-2011, CDC Biodiversité est intervenue notamment pour la prise en main de la compensation de quinze opérations d'aménagement à la demande de maîtres d'ouvrage, et une seule fois pour la constitution d'une opération d'offre de compensation (Cossure) à la demande collective de l'Etat, d'organisations professionnelles et d'associations de protection de la nature.

Ces opérations représentent un volet d'actions engagées sur plus de 4 000 hectares sur lesquels sont ou seront compatibles une activité économique (notamment agricole ou sylvicole) et une activité de réhabilitation et/ou de préservation des enjeux écologiques.

Ces actions conduites par CDC Biodiversité pour répondre aux engagements pris par les maîtres d'ouvrage lors de l'instruction de leurs projets se traduisent par 800 hectares sécurisés par des acquisitions (parmi lesquelles on trouve un mas provençal (ancienne bergerie), un presbytère (site d'intérêt interrégional pour les chiroptères) et deux bergeries, que nous avons construites spécialement, et plus de 1 500 hectares sécurisés par conventionnement. Le reste étant encore en cours de sécurisation.

Sur l'ensemble des contrats qu'elle a conclus, CDC Biodiversité a atteint 100 % des objectifs assignés et ce, dans les délais fixés le plus souvent par des arrêtés.

En termes d'activité concourant à la professionnalisation des métiers de l'écologie, CDC Biodiversité est passée de six collaborateurs en 2008 à une vingtaine à la fin 2011. En parallèle, le nombre de jours de travail sous-traités à des prestataires extérieurs représente sur cette même période 3 500 jours. Le montant des travaux de génie écologique réalisés est de 4 millions d'euros.

Parmi les opérations engagées, nous noterons plus particulièrement celles relatives à :

- ✓ l'autoroute A65, en Aquitaine, sous maîtrise d'ouvrage Alienor (Groupe Eiffage et Sanef), dont le niveau de compensation représente des chiffres encore jamais atteints jusque-là, à savoir 1 372 hectares de compensation concernant dix-sept groupes taxonomiques

(notamment des zoo-taxons) à suivre et à gérer sur soixante ans. CDC Biodiversité en est le maître d'ouvrage délégué et par son engagement contractuel, porte l'intégralité du risque d'exécution pour Alienor jusqu'en 2066. Ce contrat symbolise le cœur de métier et de savoir-faire de CDC Biodiversité. Résultat : l'objectif de sécurisation fixé a été atteint en deux ans.

- ✓ la création dans la plaine de la Crau (Bouches-du-Rhône) de la première « Réserve d'Actifs Naturels » en France sous maîtrise d'ouvrage CDC Biodiversité, elle est constituée de 357 unités de biodiversité pouvant être utilisées par des aménageurs pour leurs besoins de compensation dans des conditions très restrictives validées par les services de l'Etat (elles ne peuvent être utilisées que pour des projets impactant des milieux secs méditerranéens de plaine). Ce contrat symbolise lui aussi le cœur de métier et de savoir-faire de CDC Biodiversité et constitue une innovation en France. À ce jour, cette opération a déjà été utile à deux projets (un établissement public et un établissement industriel) qui ont trouvé là leur compensation « clé en main ». Résultat : un objectif écologique atteint en deux ans.
- ✓ une zone d'activité près de Bayonne sous maîtrise d'ouvrage d'un syndicat mixte (Smaza) nécessitant 27 hectares de compensation d'habitats semi-aqua-



Ancien presbytère de Saint-Justin.

© Philippe Thiévent



© Philippe Thiévent

Une des deux bergeries de Cossure.

tiques sur vingt-deux ans. Résultat : l'objectif de sécurisation fixé a été atteint en moins de deux ans.

- ✓ la RN12, en Basse Normandie, sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat (*via* la DREAL), avec un besoin de 150 hectares de compensation concernant des habitats de prairies humides. Résultat : un objectif de sécurisation atteint en un an.
- ✓ l'autoroute A63-nord, en Aquitaine, sous maîtrise d'ouvrage Atlantes (Colas), avec un besoin de 90 hectares de compensation d'habitats humides sur quarante ans ;
Résultat : en cours de réalisation.
- ✓ l'A63-sud, en Aquitaine, sous maîtrise d'ouvrage ASF (Groupe Vinci), avec un besoin de 225 hectares de compensation d'habitats humides sur vingt-deux ans. Résultat : un objectif de sécurisation atteint en un an.
- ✓ un poste de transformation électrique en Gironde sous maîtrise d'ouvrage RTE, avec un besoin en compensation de 2 hectares de zone humide, dans le cadre de l'instruction d'un dossier « loi sur l'eau ». Résultat : l'objectif de sécurisation a été atteint en six mois.
- ✓ un EHPAD (91) (maître d'ouvrage Socogim IdF - Groupe Vinci), avec un besoin en compensation de 1,3 hectare de zone humide, dans le cadre de l'instruction d'un dossier « loi sur l'eau ». Résultat : un objectif de sécurisation atteint en un mois.

De ces premières années d'activité, nous tirons plusieurs conclusions :

- ✓ en premier lieu, la concentration sur une action de compensation pour répondre à plusieurs obligations

permet des effets d'échelle et de cohérence écologique sensibles, notamment sur les deux opérations de la Crau et de l'autoroute A65. En ce sens, la compensation (prise au sens de réparation) peut entrer, à côté des mesures réglementaires et des financements publics, dans la panoplie des outils de reconstitution des infrastructures écologiques du pays (trame verte et trame bleue),

- ✓ en second lieu, l'externalisation de l'obligation de compensation auprès d'un opérateur crédible et doté des capacités suffisantes (techniques, scientifiques et financières) est, pour les parties prenantes, un gage de la réalisation de la compensation, en particulier sur le très long terme. Cela est d'autant plus sensible qu'il n'existe pas actuellement de dispositif de type registre permettant de suivre la réalisation effective des obligations incombant aux maîtres d'ouvrages,
- ✓ enfin et peut être surtout, le fait que la compensation imposée par les décrets d'autorisation des ouvrages soit quasi toujours possible nous conduit à reconsidérer la question du statut du « si possible » de la loi de 1976.

En effet, ce « si possible » reste pertinent, mais il nous semble que son usage doit être déplacé dans la séquence conduisant de la décision d'autoriser la destruction d'un espace naturel à sa compensation. Le nouveau séquençage pourrait être : d'abord, d'apprendre à modérer les demandes et rechercher les choix alternatifs et, ensuite, d'examiner les propositions d'évitement-réduction-compensation proposées par le maître d'ouvrage et distinguer les compensations possibles de celles qui ne le sont pas. Le « si possible » devant se traduire comme un « si admissible ».

Traiter différemment les dossiers compensables et les autres, par exemple en n'autorisant que ceux dont la compensation (après évitement-réduction) est admissible. Enfin, de suivre avec rigueur la réalisation de ladite compensation en instaurant des outils *ad hoc* (autorité de régulation, registre,...).

Une telle approche serait sans doute de nature à clarifier le concept de compensation et à en faciliter l'application et, par voie de conséquence, à augmenter son utilité pour l'établissement de relations plus durables entre le

développement économique et la préservation des écosystèmes.

Notes

* Ingénieur agronome, docteur en écologie, PDG de la Société Forestière et de CDC Biodiversité.

** Ingénieur écologue, docteur en écologie, directeur du Pôle Biodiversité Nature & Paysages de la Société Forestière, directeur de CDC Biodiversité.