

Biodiversité et compensations écologiques : vers une perte zéro

Introduction Christine King, section 7 - Territoires et environnement

Cette séance sur la biodiversité a pour objectif de faire un point sur les avancées en matière de compensation écologique, une obligation réglementaire qui contraint maintenant de nombreux projets d'aménagement du territoire et qui contribue à limiter l'érosion de la biodiversité.

Quelques éléments de contexte

Ces sujets de biodiversité et de compensation ont fait l'objet d'une actualité qui s'est accélérée au cours de la dernière décennie. En France, le principe de compensation était déjà inscrit dans la loi sur la protection de la nature de 1976, soit depuis plus de 40 ans, mais jusqu'à récemment cette compensation était peu contrôlée. Dans la loi 2016-1087 pour « la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages », la compensation est devenue une obligation. Elle représente à ce jour la troisième étape d'un triptyque ERC : Eviter Réduire Compenser, qui est au centre de l'évaluation environnementale. En clair, en cas d'impossibilité d'évitement ou de réduction des impacts de projets d'infrastructures sur les milieux naturels et les espèces protégées, cette obligation impose aux aménageurs une compensation des impacts résiduels des infrastructures. Cela passe par la nécessité d'obtenir un arrêté dérogatoire (relatif à l'interdiction de destruction d'espèces protégées et d'habitats d'espèces protégées), qui lui-même exige la mise en œuvre de mesures de compensation environnementale.

Pour anticiper la compensation des impacts, deux difficultés demeurent : nombre de ces impacts sont méconnus ou ignorés, et l'évaluation de l'impact a souffert de manques théoriques qui se sont traduits par une certaine variabilité dans la qualité des études réglementaires. C'est pourquoi ce sujet de la compensation a donné lieu à une importante production de littérature, notamment sur les questions de concepts, de méthodes, de choix d'instruments ou d'unités d'expression de la compensation. Rappelons, que ces dix dernières années, il y a eu trois niveaux de controverses notamment autour de grands chantiers de mise en place d'infrastructures privées ou publiques :

- controverses sur l'idée même de compensation, dans ses trois composantes : écologique, spatiale et temporelle ;
- controverses sur la manière d'évaluer les milieux naturels dont la destruction ne peut pas être évitée ;
- enfin, controverses sur les modalités de mise en œuvre de cette compensation.

Ces controverses sont passées aujourd'hui en arrière-plan. Depuis l'approbation de la loi, il se dessine progressivement un ensemble de solutions et de compromis qui composent entre les exigences d'opérationnalité, d'exhaustivité et de rigueur scientifique pour faire progresser le dispositif.

En très bref, la loi pour la reconquête de la biodiversité de la nature et des paysages 2016-1087 a renforcé le *principe d'absence de perte nette de biodiversité* en précisant les atteintes à la biodiversité qui imposent des compensations. Ces mesures doivent se traduire par une obligation

de résultats et être effectives pendant la durée des atteintes, même si les opérations de compensation sont de longue durée, généralement autour de 30 ans.

De plus, les mécanismes de compensation ont été diversifiés. En règle générale, la compensation peut se faire au cas par cas : dans chaque situation d'aménagement, il s'agit de compenser les dommages résiduels de l'infrastructure sur les milieux naturels à l'aune de leur équivalence écologique. Ce traitement au cas par cas peut toutefois induire une multiplication de dossiers sans vision d'ensemble, ce qui à terme freine l'efficacité de la compensation. Pour favoriser davantage de cohérence autant sur le plan écologique, que spatial ou administratif, plusieurs nouveautés ont été introduites dont un mécanisme majeur : la *compensation par l'offre*. En cas d'impossibilité de compensation directe sur le lieu même de son opération, l'aménageur peut désormais contribuer à la valorisation de réservoirs de biodiversité dits *Réserves d'actifs naturels* ou *Sites naturels de compensation* (SNC). De tels réservoirs peuvent avoir été valorisés par anticipation par un nouvel acteur, l'*opérateur de compensation*. Cette offre est ouverte aux porteurs de projets publics et privés. Ce mécanisme permet aux aménageurs, en compensation des impacts inévitables, d'avoir la possibilité soit de financer la restauration d'un milieu écologique d'intérêt, soit de participer à des opérations de sauvegarde d'espèces menacées.

Ces nouveautés ont ouvert les conditions d'un nouveau marché, le marché de la compensation avec de nouveaux acteurs, les opérateurs de compensation.

Objectifs de la séance

Cette séance est ciblée sur ces nouveautés et les évolutions qui s'en dessinent, car depuis l'approbation de la loi se précisent des imperfections de tous ordres, écologique, économique, administratif... Les premières opérations en vraie grandeur font déjà l'objet de remontées par divers acteurs et portent sur la perception des premiers effets ou conséquences de cette politique de compensation. Ces remontées peuvent aider à ajuster la trajectoire ou encourager à ouvrir des chantiers pour des recherches à venir ou des chantiers pour des formations à ces nouveaux métiers.

La séance d'aujourd'hui se situe comme un des jalons de ce retour d'expériences. Pour participer à leur capitalisation nous avons exprimé les mêmes attentes vis-à-vis de nos trois orateurs.

Quel avancement dans la mise en place de la loi ? Quels retours d'expériences ? Quelles questions suscitées par les actions en cours ? Quelles expériences sont conduites dans d'autres pays ? Qu'est ce qui fait qu'une opération de compensation fonctionne ou pas ? Comment s'inscrit-elle dans la durée ? Quelle place pour l'agriculture et pour les agriculteurs ? Quels besoins de formations se font jour ? Pour quels acteurs ? À quel niveau ?

Trois questions structurent la séance : (i) la position française en matière d'ERC, (ii) les compromis qui se dessinent autour de l'équivalence écologique, (iii) les retours d'expériences de terrain. Pour les traiter, nos trois invités sont :

Ophélie DARSEES est ingénieure des Ponts des Eaux et des Forêts et économiste de l'environnement. Après une formation d'ingénieure agronome, elle complète sa formation par un parcours recherche en économie de l'environnement, notamment au sein du Laboratoire d'économie forestière à Agroparistech. Elle est actuellement adjointe au chef du bureau de l'économie des biens communs, dans le service de l'Economie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, Commissariat général au développement durable, au ministère de la Transition écologique et solidaire. A ce titre, elle conduit de nombreux travaux du CGDD contribuant à l'amélioration de la

Copyright Académie d'agriculture de France, 2018.

séquence ERC. Elle a notamment participé à l'élaboration de la Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages sur le volet ERC. Elle participe au pilotage de l'expérimentation de l'offre de compensation et coordonne des études visant à analyser les effets des politiques de compensation.

Elle a notamment coordonné les études suivantes :

[Sites naturels de compensation, un outil prometteur au service de la biodiversité](#)
[Actualités et publications EFSE](#)

Harold LEVREL est professeur à l'AgroParisTech et chercheur en économie écologique au CIRE Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement. Il s'intéresse aux questions qui lient les enjeux de conservation de la biodiversité et celles de développement économique et en particulier celles de la mise en œuvre des compensations écologiques. Il travaille sur les questions de compensation écologique en France et aux Etats-Unis depuis une dizaine d'années.

Il a publié : Levrel, H., N. Frascaria-Lacoste, J. Hay, and J. Martin. 2016. *Restaurer la nature pour atténuer les impacts du développement ; Analyse des mesures compensatoires pour la biodiversité*. Quae, Paris.

Fabien QUÉTIER est Ingénieur Agronome et titulaire d'un Doctorat en écologie. Il a 15 ans d'expérience dans l'évaluation du fonctionnement de la biodiversité et des écosystèmes, ainsi que des usages et représentations qui leur sont liés (les services écosystémiques). Chez Biotopie (une structure indépendante d'experts en écologie et ingénierie écologique) il intervient notamment sur la conception, le dimensionnement et la mise en œuvre des mesures destinées à éviter, réduire et compenser les impacts résiduels de projets ou programmes d'investissement de tous type (mines, pétrole, infrastructures linéaires, portuaires et aéroportuaires, hydro-électricité, urbanisme, etc.), tant en France et à l'étranger. Il participe aussi au développement d'innovations techniques (méthodes d'évaluation de l'équivalence écologique) et organisationnelles (compensation « par l'offre » et mobilisation du secteur agricole via des contrats dédiés) sur ces sujets, notamment en partenariat avec la recherche publique.

Il a notamment publié :

Quétier, F., Malapert, A. & Vaissière, A.-C. 2016. "Evidence of the costs of offsetting in France" in Tucker G.M., Dickie I., McNeil D., Rayment M., ten Brink P., Underwood E. *Supporting the Elaboration of the Impact Assessment for a Future EU Initiative on No Net Loss of Biodiversity and Ecosystem Services*. pp. 364-370: Institute for European Environmental Policy.

Vaissière, A.-C., Quétier, F. & Levrel, H. 2017. Le nouveau dispositif des sites naturels de compensation: est-ce trop tôt ? In: *La loi biodiversité. Ce qui change en pratique* (Ed. by Cans, C. & Cizel, O.), pp. 126-137.

Conclusion Catherine Aubertin, Section 7 – Territoire et environnement

Remercions les orateurs qui ont rempli leur contrat et précisé les avantages et limites des outils de compensation.

Tout d'abord, rappelons les acquis très positifs de la loi, loi issue, ne l'oublions pas de 27 mois de navettes entre Sénat et Chambre des députés.

- l'obligation de résultats sur la durée des atteintes, ce qui contribue à la prise en compte d'un terme beaucoup plus long que tout ce qui avait cours jusqu'à présent, et même si la temporalité en écologie est à bien d'autres pas de temps que 30 ans...

BIODIVERSITÉ ET COMPENSATIONS ÉCOLOGIQUES : VERS UNE PERTE ZÉRO

Séance du 7 novembre 2018

- Le principe de *zéro perte nette de biodiversité*, voire gain écologique, qui permet de maintenir les fonctions écologiques et fait le choix d'une durabilité forte, ne substituant pas le capital financier au capital naturel ;
- Le rappel que la compensation ne se substitue pas aux phases d'évitement et de réduction ;
- Le caractère nécessaire d'une compensation satisfaisante (sinon, le projet est arrêté).

Toutes ces avancées ont permis de désamorcer un certain nombre de polémiques. Quelques précisions restent nécessaires.

Tout d'abord, la compensation est un outil règlementaire pour minimiser les impacts, ce n'est pas un outil de prévention. Elle n'a pas vocation à recréer une biodiversité détruite, mais à compenser les impacts de cette destruction. On ne peut s'étonner non plus que la compensation écologique se situe en grande partie en dehors du champ de l'écologie scientifique. La compensation appartient au monde du pilotage de l'action d'aménagement, au monde de la négociation. Il s'agit d'intégrer des enjeux de la biodiversité dans les politiques d'aménagement et d'usage des espaces. La question est de réfléchir à comment faire évoluer cet outil vers un outil de prévention et de conservation. A ce titre, les nouvelles notions introduites par la loi pourraient contribuer à en dessiner les fondements.

La compensation est l'outil qui va permettre de régler les conflits engendrés par des dégradations. On peut craindre qu'en déplaçant le lieu des conflits en aval, vers les modalités de la compensation, elle détourne de la question de la réalisation ou non du dommage. S'il s'agit de protéger la biodiversité et de freiner la destruction des milieux naturels, l'attention critique doit être portée en amont, au moment de la déclaration d'utilité publique et non sur la compensation et ses modalités.

Conformément à une approche d'économie libérale, les mesures de « reconquête » proposent de réguler les activités humaines, et surtout de compenser leurs impacts négatifs. On est bien devant un choix de société et la loi pour la reconquête de la biodiversité qui consacre un chapitre à la compensation témoigne de ce choix.

La compensation, s'impose en effet dans la loi comme le fil conducteur pour réconcilier notre modèle de développement avec l'environnement. On retrouve ce concept de compensation dans les principales avancées du texte de la loi pour la reconquête de la biodiversité. Ainsi, le principe de *solidarité écologique* est né des compensations offertes aux zones périphériques en contrepartie de leur adhésion à la charte qui encadre les activités en coeur de parc national. Ainsi, l'obligation de réparation du *préjudice écologique* selon le principe du pollueur/payeur -le pollueur devant réparer/compenser le préjudice- est parallèlement inscrite dans le code civil.

Dans le titre V de la loi qui porte l'outil de ratification du protocole de Nagoya et précise le mécanisme d'accès et de partage des avantages tirés de l'exploitation des ressources génétiques (APA), on retrouve également l'idée de compensation et l'illusion d'effacer une dette. Il ne s'agit pas ici de compensation écologique, mais de compensation symbolique, une compensation devant les inégalités sociales, sans pour autant s'attaquer aux racines de celles-ci. On peut en effet voir cette injonction d'APA comme une réparation, une sorte de compensation coloniale vis-à-vis de territoires et de populations qui ont été spoliés. On peut y voir aussi une compensation à l'exclusivité des brevets. Le brevet donnant provisoirement la propriété privée d'une invention à partir d'une substance naturelle partagée dans le domaine public, il convient de pallier la violence de cette appropriation. Enfin, quand il s'agit de développer des filières locales, le partage des avantages prend la forme d'une compensation aux défaillances du marché grâce à des projets de gestion communautaire de la biodiversité, de commerce équitable, d'économie solidaire...

En généralisant le recours à la compensation, la loi pour la reconquête de la biodiversité privilégie une logique de substitution d'éléments naturels et de marchandage entre les hommes. On peut se demander si ces rééquilibrages constituent une politique de reconquête de la biodiversité et de garantie des droits fondamentaux.

Cette séance conduit à poursuivre les interrogations sur les objectifs de la compensation : s'agit-il de recréer une biodiversité détruite, de compenser les impacts de cette destruction, de jouer un rôle de prévention, de favoriser le dialogue entre les différents acteurs ?

Parmi ceux-ci quel serait le rôle des agriculteurs qui disposent du foncier, des outils et des savoir-faire et qui pourraient ainsi devenir des fournisseurs de services de compensation ?

D'une manière plus générale, la compensation conduit à questionner l'efficacité des moyens, marchands et non marchands, pour lutter contre l'érosion de la biodiversité et bien sûr les orientations et les modalités du fonctionnement d'une gouvernance environnementale.