

Compensation écologique : l'arbre qui cache la forêt de [Laurent Hutinet](#) 01/06/2017

La loi impose de compenser les destructions de l'environnement lors de la réalisation de grands projets. Mais sa mise en oeuvre reste dans le flou. Et oublie les questions de fond.

Dans le domaine de la défense de la biodiversité, la compensation écologique fait de plus en plus parler d'elle. La doctrine est simple et tient en trois lettres : ERC. Soit, dans l'ordre, "Eviter, réduire, compenser". Les maîtres d'ouvrage des projets d'artificialisation soumis à études d'impact - zones d'aménagement concerté (ZAC), autoroutes, etc. - sont d'abord tenus d'éviter et de réduire les dégâts induits. Les impacts écologiques résiduels doivent ensuite faire l'objet d'actions de compensation écologiquement équivalentes aux destructions, à la charge de l'aménageur.

Un texte ambitieux...

Pour ses défenseurs, l'obligation de compensation écologique incite à limiter les impacts, voire à renoncer aux projets. Ce principe est mis en oeuvre depuis les années 1970 aux Etats-Unis et il a permis d'y faire reculer fortement la destruction des zones humides. En France, la compensation est inscrite dans la loi sur la protection de la nature de 1976, mais en l'absence de décret d'application, elle est restée lettre morte jusqu'au Grenelle de l'environnement (voir encadré).

La nouvelle loi de juillet 2016 sur la biodiversité a précisé les obligations en matière d'aménagement. Elle impose l'"absence de perte nette de biodiversité" et ajoute que "*si les atteintes liées au projet ne peuvent ni être évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante, celui-ci n'est pas autorisé*". Il s'agit donc d'un texte extrêmement ambitieux. En effet, la biodiversité recule partout à grande vitesse, notamment parce que les terres agricoles disparaissent au rythme de la surface d'un département tous les sept ans et parce que les villes, les routes et les voies ferrées fractionnent les écosystèmes. Ce recul dramatique n'affecte pas seulement les espèces et les milieux rares : à l'image de la régression rapide des effectifs des oiseaux communs, il frappe la nature dite ordinaire. Ce grignotage des milieux naturels affecte des fonctions écologiques aussi essentielles que l'épuration de l'eau et de l'air ou le stockage du carbone.

... avec trop d'imprécisions

La mise en oeuvre de la compensation écologique se heurte néanmoins à de lourds écueils. Elle n'est censée être appliquée qu'aux impacts résiduels et les maîtres d'ouvrage doivent donc montrer qu'ils ont fait en sorte d'éviter et de réduire les atteintes environnementales en amont. Pourtant, aucun texte ne précise en quoi consistent ces deux premières étapes et chacun les interprète à sa façon. En outre, il est difficile d'évaluer les impacts des projets, d'autant plus que les bureaux d'études chargés de ce travail sont rémunérés par les aménageurs. Enfin, beaucoup de projets échappent totalement à ce dispositif.

La compensation écologique elle-même soulève de nombreuses difficultés. En toute logique, un strict principe d'équivalence devrait être observé : celui qui détruit une prairie pour construire un parking devrait transformer un espace bétonné ou goudronné en prairie. La loi ne précise cependant pas sur quel type de terrain les mesures de compensation doivent être réalisées, ni dans quel périmètre par rapport à la zone détruite. De fait, pour des raisons de coût, la compensation porte aujourd'hui sur des terrains agricoles et non sur des zones urbanisées ou des friches industrielles.

La restauration de milieux "naturels" doit par ailleurs pouvoir être réalisable. Or, "*l'écologie de la*

restauration est une discipline neuve, qui dispose au mieux de trente années de recul", explique Julie Lombard-Latune, doctorante à AgroParisTech. En tout état de cause, "les résultats des actions de restauration sont le plus souvent positifs, mais ils sont très variables et aucun milieu ne récupère 100 % de ses fonctionnalités, même après des décennies". Pour compenser les pertes en termes de fonctionnalités, le Conseil national de protection de la nature juge donc que toute opération de compensation devrait porter sur des surfaces supérieures à celles qui ont été artificialisées. Cela n'a cependant pas été le cas lors de la construction de l'autoroute A65 (voir encadré).

Prendre la mesure du temps

Cette observation conduit à une autre difficulté : le facteur temps. Parce qu'il est impossible de recréer simultanément des milieux possédant les mêmes caractéristiques que ceux qui sont détruits, la compensation provoque une perte écologique temporelle. C'est pourquoi il faudrait préparer à l'avance les terrains restaurés en prévision des besoins futurs, ce que permet le système des banques de compensation, qui proposent des "actifs naturels" aux aménageurs.

[Zoom Autoroute A65 : une réalisation pas si exemplaire](#)

La construction de l'autoroute A65, qui relie Langon (Gironde) à Pau (Pyrénées-Atlantiques), a été le premier grand chantier français à mettre en oeuvre le principe de la compensation écologique. Mise en service en 2010, trois ans après le Grenelle de l'environnement, elle a fait l'objet de la sécurisation et de la gestion écologique de 1 372 hectares. Cette surface est censée abriter les espèces affectées par l'emprise de l'autoroute - environ 1 600 hectares - dont les travaux ont détruit de nombreuses zones humides. Entre autres espèces protégées à reloger, le fadet des laïches (un papillon) et le vison d'Europe.

La protection de ces 1 372 hectares de compensation est gérée par CDC biodiversité (filiale de la Caisse des dépôts) pour le compte d'A'liénor, la société autoroutière dont le contrat de concession court jusqu'en 2066. En tout, A'liénor a dépensé 150 millions d'euros pour éviter, réduire et compenser les impacts écologiques de l'A65, dont la construction a coûté quelque 1,2 milliard d'euros. Les sites concernés ont été gagnés sur des terres agricoles situées à proximité du tracé : les agriculteurs locaux ont donc été touchés à la fois par l'autoroute elle-même et par les mesures compensatoires.

Des zones de lande humide ont été aménagées pour en faire des habitats favorables au fadet des laïches, mais on ne sait toujours pas si le papillon les appréciera autant que ses gîtes détruits. La Sepanso, fédération régionale des associations de protection de la nature, estime que la création de l'autoroute s'est soldée en réalité par une perte nette de biodiversité, en raison notamment de la fragmentation des habitats naturels.

Tout cela en valait-il la peine ? L'A65 n'est fréquentée qu'au tiers de sa capacité et son exploitation est déficitaire. Mais selon les termes du contrat de partenariat public-privé, en cas de faillite, les frais de construction seront remboursés à A'liénor... par le contribuable.

Puisque les impacts des projets d'aménagement sont définitifs, il faudrait également imposer que les zones de compensation le restent sur la durée - quatre-vingt-dix-neuf ans, par exemple. De ce point de vue, la loi biodiversité apporte un outil juridique intéressant : l'obligation environnementale réelle. Elle permet de garantir la gestion écologique de tout ou partie d'un terrain même si son propriétaire change. Cependant, à la différence d'une servitude, la durée de cette obligation écologique repose sur des bases contractuelles privées. Et rien n'oblige pour le moment à y recourir en cas de compensation.

Mieux encadrer

Dans ce contexte, on comprend que le futur décret qui précisera comment évaluer l'équivalence

écologique des mesures compensatoires reste en attente et qu'il fasse l'objet de vives tensions. Pour le moment, le désordre règne. Economiste et professeur à AgroParisTech, Harold Levrel souligne qu' *"aujourd'hui, chaque acteur de la chaîne - aménageur, bureau d'études, administration - développe son propre système d'équivalence écologique. Il est indispensable d'harmoniser les critères, c'est une question de sécurité juridique pour l'aménageur, l'administration et le juge"*. Compte tenu de la complexité de la compensation écologique, Harold Levrel souligne *"la nécessité d'un cadre administratif et judiciaire très robuste"*. Cette clarification est d'autant plus nécessaire que les juges ne sont pas du tout formés en écologie. Quant aux directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), elles souffrent de sous-effectifs chroniques. Ce sont pourtant elles qui sont censées instruire des dossiers de compensation appelés à se multiplier.

Evolution des taux d'artificialisation communaux sur 1990-2012, en %

[> Voir le graphique](#)

Mais surtout, le développement de la compensation écologique souligne en creux la faiblesse des étapes décisionnelles qui la précèdent. François de Beaulieu, porte-parole des Naturalistes en lutte, juge que la procédure de reconnaissance d'utilité publique des projets devrait être totalement revue. Il relève qu' *"il est extrêmement rare que le juge administratif annule une déclaration d'utilité publique (DUP)*. La prise de décision est viciée, puisque les études environnementales ont lieu après la DUP. Signée par le préfet, la DUP se fonde surtout sur les études économiques, dont la valeur est souvent très suspecte. Elles sont tout simplement fausses dans le cas de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes."*

Inégalité environnementale

La manière dont on aborde les impacts écologiques des projets d'infrastructures néglige en outre la dimension sociale du sujet. Pour Sylvain Angerand, coordinateur des campagnes aux Amis de la Terre-France, *"penser la compensation sur des bases strictement écologiques oublie les populations. Même si elle est compensée ailleurs, la création d'une zone commerciale en banlieue, là où se trouvait un bois, prive les habitants locaux de ses charmes. L'urbanisation actuelle condamne les classes sociales défavorisées à vivre loin des lieux de nature. Cette inégalité environnementale est au fond anticonstitutionnelle, puisque la Charte de l'environnement garantit le droit de tous à un environnement de qualité"*.

Au-delà du problème de son encadrement, la compensation écologique risque donc d'occulter des déficiences bien plus profondes. En France, les décisions d'aménagement souffrent toujours d'un grave déficit démocratique. Entre autres incohérences, le préfet décide de l'utilité publique des projets tout en étant à la tête de la Dreal, qui joue au niveau local le rôle d'autorité environnementale. Au nom de la séparation des pouvoirs, la Cour de justice européenne a enjoint la France de créer des autorités environnementales indépendantes. Elles ont vu le jour en mai 2016 au niveau régional, mais ne disposent pas des moyens concrets pour traiter les dossiers de compensation... Ceci étant, la question porte avant tout sur les choix d'aménagement eux-mêmes, et la meilleure compensation pourrait bien être celle dont on pourrait se passer : avons-nous vraiment besoin de plus d'autoroutes et d'aéroports flambant neufs ?

- [1.](#) L'étude d'impact environnemental est obligatoire pour un très grand nombre de projets (ponts de plus de 100 m, fermes solaires d'une puissance de plus de 250 KWc, etc.), mais une myriade de petits projets échappent à tout examen.

* Déclaration d'utilité publique (DUP)

Selon la loi, la déclaration d'utilité publique établit l'intérêt collectif d'un projet d'aménagement et permet l'expropriation. Elle est décidée par le préfet après une enquête consultative et est actée par

le Conseil d'Etat pour les opérations les plus lourdes.

Pour en savoir plus

- "Les enjeux liés à la compensation écologique dans le "projet de loi biodiversité"", par Harold Levrel et Denis Couvet, Fondation de l'écologie politique, *Point de vue d'experts*, janvier 2016, accessible sur <https://lc.cx/wKCH>

Restaurer la nature pour atténuer les impacts du développement. Analyse des mesures compensatoires pour la biodiversité, par Harold Levrel et alii, Editions Quae, 2015.

Naturalistes en lutte :<https://naturalistesenlutte.wordpress.com>, le site des naturalistes en lutte à Notre-Dame-des-Landes.

Soutenez-nous

Alternatives Economiques est une coopérative 100% indépendante qui appartient à ses salariés et qui ne vit que grâce à ses lecteurs. Nous avons besoin de vous pour faire vivre ce projet.