



COMPENSATION DES ATTEINTES À LA BIODIVERSITÉ : CONSTRUIRE LE CONSENSUS

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MESURES DE COMPENSATION DES ATTEINTES À LA BIODIVERSITÉ ENGAGÉES SUR DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES

Rapport de M. Ronan Dantec, groupe Écologiste, sénateur de Loire-Atlantique

Rapport n°517 (2016-2017)

La commission d'enquête sur « les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures » a été créée le 16 novembre 2016, à la demande du groupe écologiste. Composée de 17 sénateurs représentant les différents groupes politiques, elle a conduit ses travaux sous la présidence de M. Jean-François Longeot (UDI-UC – Doubs), son rapporteur étant M. Ronan Dantec (Écologiste – Loire-Atlantique). Entre le 15 décembre 2016 et le 25 avril 2017, la commission d'enquête a entendu 135 personnalités (administration et établissements publics, chercheurs, juristes, représentants du monde agricole, de la chasse et de la pêche, maîtres d'ouvrage, associations de protection de l'environnement, acteurs économiques, représentants des collectivités territoriales, bureaux d'études, etc.) et effectué 4 déplacements (Cossure, Loire-Atlantique, Gironde et conseil départemental des Yvelines).

Une étude consacrée à la compensation des atteintes à la biodiversité aux États-Unis et en Allemagne a été réalisée, à la demande de la commission d'enquête, par le service de législation comparée du Sénat et figure en annexe du rapport.

I. Pour une sécurisation de la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC)

La séquence ERC s'est construite progressivement dans un contexte général d'érosion de la biodiversité

- L'érosion de la biodiversité est aujourd'hui un fait reconnu sur lequel de nombreuses études s'accordent. Le bilan 2016 de l'état de la biodiversité en France, établi par l'Observatoire national de la biodiversité (ONB), illustre ce phénomène et alerte sur la régression des espèces, des habitats et milieux naturels, ainsi que sur la banalisation des territoires agricoles.
- S'il ne s'agit pas du facteur le plus important de l'érosion de la biodiversité, la construction des infrastructures, notamment de transports, peut se révéler très impactante lorsqu'elle se surajoute à d'autres facteurs déjà présents sur un territoire.
- La compensation écologique constitue un lieu intéressant d'acquisition de connaissances et d'expérimentation de techniques en faveur de la restauration de la biodiversité.
- Le triptyque « éviter-réduire-compenser » est inscrit en droit français depuis quarante ans mais est longtemps resté appliqué de façon partielle, faisant l'objet d'une doctrine administrative et de lignes directrices. La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, du 8 août 2016, a renforcé le cadre juridique de la compensation en introduisant notamment un objectif d'absence de perte nette de biodiversité ainsi qu'une obligation de résultat.

Vers un effort de mise en cohérence des procédures administratives

- La mise en œuvre de la séquence ERC souffre de l'hétérogénéité des régimes juridiques la mettant en œuvre (évaluation environnementale, Natura 2000, protection des espèces de faune et de flore sauvages, protection des milieux aquatiques et humides, opérations de défrichement) et d'un faible encadrement des méthodes d'élaboration de son contenu. En outre, la segmentation des procédures juridiques fait obstacle à une approche plus intégratrice de la reconquête de la biodiversité et compromet la bonne participation du public.
- Il est aujourd'hui difficile d'identifier clairement les coûts liés à la conception, la mise en œuvre et la gestion des mesures de compensation des projets étudiés.

Vers une mise en œuvre plus efficace et plus consensuelle des étapes « éviter », « réduire » et « compenser »

- Une très grande partie des acteurs concernés mettent en avant une insuffisante mise en œuvre de l'évitement, et, dans une moindre mesure, de la réduction, ce qui, d'une part peut conduire le maître d'ouvrage à mettre en œuvre des mesures compensatoires d'une ampleur démesurée avec des conséquences non négligeables sur l'utilisation du foncier, et d'autre part peut limiter le degré d'acceptabilité du projet. Ce constat plaide pour une plus grande anticipation dans la mise en œuvre de la séquence.
- Les méthodes de compensation – surfacique et fonctionnelle – doivent pouvoir être conciliées et s'appuyer sur une expertise publique et privée renforcée, notamment sur le volet relatif à la qualité des inventaires initiaux.

Vers un renforcement du rôle des parties prenantes

- Le monde agricole occupe une place particulièrement importante dans la mise en œuvre de la séquence ERC. Dans le cadre d'un projet d'aménagement, les agriculteurs sont généralement affectés à deux titres : par l'emprise des ouvrages construits puis par le foncier mobilisé pour la mise en œuvre des mesures compensatoires. D'une manière générale, le monde agricole ne s'oppose pas aux compensations environnementales, dès lors que le rôle de l'agriculture est pleinement reconnu et que ses préoccupations sont prises en compte lors de la définition des mesures.
- La bonne mise en œuvre de la séquence ERC passe par la création d'un consensus scientifique solide, une meilleure intégration au sein de la démocratie environnementale et l'émergence d'une culture commune autour des acteurs des territoires.

II. Pour une cohérence dans l'espace et dans le temps des mesures de compensation

La cohérence territoriale des mesures de compensation

- L'équivalence écologique entre les dommages et les gains de biodiversité a vocation à être appréciée à une échelle biogéographique pertinente.
- Le critère de proximité peut avoir des effets variables sur l'acceptabilité sociale des projets. Son application doit donc viser une bonne insertion territoriale de la compensation, en cohérence avec les réseaux écologiques existants et en s'appuyant sur la trame verte et bleue. La modulation du critère de proximité conditionne en outre en partie les possibilités de mutualisation des mesures compensatoires, dans le respect de l'équivalence écologique.
- Lors de la mise en œuvre de la séquence ERC, la pratique actuelle conduit à focaliser l'évaluation des impacts et la définition des mesures compensatoires sur les éléments de biodiversité remarquable au détriment de la biodiversité dite « ordinaire ».
- Les régions et les départements sont des acteurs essentiels de la compensation et ont montré toute leur disponibilité pour mettre en œuvre cette compétence.

La cohérence dans le temps des mesures de compensation

- Le maître d'ouvrage, responsable de la mise en œuvre des mesures de compensation, en assure le suivi. L'État exerce aussi un suivi via ses services déconcentrés (DREAL et DDTM), ainsi que par des structures *ad hoc* permettant d'associer les acteurs locaux tels que le monde agricole, les collectivités territoriales, les associations naturalistes locales ou les fédérations de chasse et de pêche. Depuis la loi du 8 août 2016, l'Agence française pour la biodiversité (AFB) est chargée du suivi global des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité. Cet enjeu est essentiel dans la mesure où il garantit l'effectivité des mesures de compensation et où la loi « Biodiversité » a fixé une obligation de résultat.
- Au-delà des durées prescrites dans les arrêtés d'autorisation et de dérogation, rien ne permet aujourd'hui de garantir la pérennité des mesures de compensation.

III. Les propositions de la commission d'enquête

UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DE LA BIODIVERSITÉ ET UNE PRÉCISION DES PHÉNOMÈNES DE FRAGMENTATION DES MILIEUX

- ▶ Établir les bases d'une stratégie nationale de lutte contre la fragmentation des espaces naturels en lien avec la Stratégie nationale pour la biodiversité.
- ▶ Valoriser les enseignements de la compensation des atteintes à la biodiversité dans une stratégie globale de reconquête de la biodiversité.

UNE PLUS GRANDE ANTICIPATION ET UNE MEILLEURE APPLICATION DE LA SÉQUENCE « ERC »

- ▶ Définir dans le code de l'environnement, comme cela est déjà prévu pour la compensation, les grands principes applicables à la mise en œuvre de l'évitement et de la réduction.
- ▶ Veiller à ce que l'étude d'impact intègre les analyses prévues au titre de la compensation collective agricole.
- ▶ Exiger des maîtres d'ouvrage la définition d'une stratégie ERC intégratrice dans l'étude d'impact, comprenant des informations précises sur les problématiques foncières du volet compensatoire.
- ▶ S'appuyer sur l'autorisation environnementale unique afin de consolider les procédures d'autorisation et d'unifier la définition des mesures d'évitement, de réduction et de compensation.

DES MÉTHODOLOGIES À AMÉLIORER POUR UNE MISE EN ŒUVRE SOUPLE ET EFFICACE DE LA COMPENSATION

- ▶ Développer au niveau national les éléments de méthodologie permettant de disposer d'une approche plus fine du fonctionnement des écosystèmes et pouvant être déclinés dans les territoires en tenant compte des spécificités de ces derniers.
- ▶ Assurer une intégration pleine et entière des travaux dans la séquence ERC, par une anticipation de leurs impacts et un contrôle effectif, par les pouvoirs publics, lors de leur réalisation.
- ▶ Systématiser une approche fonctionnelle de la proximité pour améliorer l'efficacité, la pérennité et l'insertion de la compensation dans le territoire, dans le respect de l'équivalence écologique.
- ▶ Diversifier les ressources des opérations de restauration de milieux naturels à enjeux patrimoniaux jusqu'alors financées par la compensation par l'offre.
- ▶ Généraliser la prise en compte des atteintes à la biodiversité ordinaire dans les processus d'autorisation.

S'APPUYER SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR UNE VÉRITABLE PLANIFICATION DE LA COMPENSATION

- ▶ Localiser en priorité les mesures compensatoires sur des territoires cohérents avec la trame verte et bleue.
- ▶ Encourager l'identification dans les schémas régionaux de zones à fort potentiel de restauration écologique, en cohérence avec la trame verte et bleue.
- ▶ Associer pleinement les collectivités territoriales à la réalisation de l'inventaire national des espaces naturels à fort potentiel de gain écologique confié à l'AFB par la loi « Biodiversité ».

UN RENFORCEMENT DES EXPERTISES PUBLIQUE ET PRIVÉE

- ▶ Assurer la diffusion la plus large possible d'un guide pratique sur l'évitement et la réduction, établi à partir de retours d'expériences sur des projets de toute taille, et permettant d'apprécier les points forts et les points faibles des mesures mises en œuvre ainsi que les coûts qui leur sont associés.
- ▶ Renforcer, sous la responsabilité de l'AFB, la formation des administrations chargées d'instruire et de suivre la mise en œuvre de la séquence ERC.
- ▶ Assurer progressivement, en concertation avec les acteurs, la montée en qualification des bureaux d'études, sur la base de méthodes partagées de réalisation des inventaires initiaux et de définition des mesures de compensation.
- ▶ Améliorer la qualité des inventaires initiaux par une harmonisation des méthodes applicables.

UNE MEILLEURE INTÉGRATION DU MONDE AGRICOLE À LA COMPENSATION

► Assurer une participation du monde agricole à toutes les étapes de définition et de mise en œuvre des mesures d'évitement, de réduction et de compensation, notamment par un dialogue renforcé avec les chambres d'agriculture et les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural.

► Réduire l'empreinte de la compensation écologique sur le foncier agricole par l'évitement et la réduction, par une approche fonctionnelle de la

compensation et par une localisation des mesures plus favorable à l'économie agricole (friches, délaissés, terres peu productives).

► Harmoniser les barèmes de rémunération des agriculteurs engagés dans la mise en œuvre de mesures compensatoires.

► Proposer des solutions conventionnelles pérennes et attractives, respectant les spécificités de l'activité agricole, en particulier le statut du fermage.

LA CRÉATION DU CONSENSUS AUTOUR DE L'EXPERTISE SCIENTIFIQUE

► Encourager une prise de contact, facultative, avec le Conseil national de la protection de la nature (CNP) à l'initiative du maître d'ouvrage en amont de l'étude d'impact.

► Évaluer l'opportunité de généraliser un avis du CNPN sur l'étude d'impact et de contraindre les maîtres d'ouvrage à faire porter leurs observations en réponse dans leur dossier d'enquête publique.

► Inclure obligatoirement, dans les dossiers d'enquête publique, les observations en réponse, de la part du maître d'ouvrage, sur les griefs

éventuellement soulevés par l'avis de l'Autorité environnementale.

► Expliciter systématiquement, au sein des arrêtés prescrivant des mesures de compensation, les raisons qui, le cas échéant, conduisent le détenteur du pouvoir réglementaire à ne pas suivre les orientations ou prescriptions des avis scientifiques préalables obligatoires ou des avis scientifiques complémentaires.

UNE TRANSPARENCE DES COÛTS DE LA SÉQUENCE « ERC »

► Élaborer une base de données indicative et nationale sur les coûts de mise en œuvre de la compensation.

► Prolonger et développer les études existantes sur les budgets alloués par les maîtres d'ouvrages à la séquence ERC.

► Identifier les postes budgétaires relatifs à la compensation.

► Établir la transparence systématique de ces budgets par le biais d'une publication annuelle et d'un suivi par l'autorité en charge du contrôle des mesures de compensation.

UNE AMÉLIORATION DU SUIVI DANS LE TEMPS DES MESURES DE COMPENSATION

► Prévoir au sein des arrêtés prescrivant la compensation le détail dans le temps des objectifs de résultat à atteindre et non pas les seuls moyens à mettre en œuvre.

► Harmoniser les méthodes de suivi.

► Tendre à développer les moyens humains et la formation des agents en charge du suivi afin de rendre effectifs la nouvelle obligation de résultat, le pouvoir de définir des prescriptions complémentaires si les mesures de compensation sont inopérantes et,

le cas échéant, les sanctions prévues si les mesures ne sont pas mises en œuvre.

► Développer l'organisation du suivi à une échelle territoriale cohérente autour de l'AFB au travers, le cas échéant, des agences régionales pour la biodiversité.

► Indiquer précisément la localisation des zones accueillant des mesures de compensation dans les différents documents d'urbanismes afin de garantir une bonne information au niveau local.



Président
Jean-François Longeot

Sénateur du Doubs
(Groupe UDI-UC)

Rapporteur
Ronan Dantec

Sénateur de Loire-
Atlantique
(Groupe Écologiste)

