

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

PROJET DE GUIDE D'AIDE À L'ÉLABORATION D'UN SITE NATUREL DE COMPENSATION
PRÉSENTÉ EN RÉUNION PLÉNIÈRE DU CNPN DU 27 OCTOBRE 2022

AVIS TECHNIQUE N° 2022-42

Le CGDD a présenté au CNPN le projet de « *Guide d'aide à l'élaboration d'un site naturel de compensation* ».

Le CNPN, en concertation avec le CGDD, a pris la décision de lui faire part, par écrit, de ses réactions sur le projet de guide SNC sous la forme des réflexions et de recommandations ci-après.

Au préalable, le CNPN :

Insiste sur les points suivants :

Les étapes de l'éviter et du réduire du triptyque ERC ne doivent pas être minimisées au regard de la potentielle ressource d'Unités de compensation d'un SNC : la meilleure compensation ne saurait remplacer les dommages qui auraient pu être évités ou réduits. Il faut absolument insister, aussi souvent que possible, sur le fait que la succession des séquences doit être respectée et que la compensation ne peut intervenir qu'en dernier recours.

Fondamentalement le Maître d'ouvrage est responsable des mesures compensatoires stipulées dans les arrêtés préfectoraux prescriptifs ; il ne saurait donc y avoir de transfert de responsabilité (atteinte des objectifs de compensation dans le temps et l'espace) du Maître d'ouvrage à la structure gérant les Unités de compensation.

Comme l'indique le guide, tout n'est pas compensable ; dès lors, dès l'amont d'un projet :

- les services instructeurs doivent veiller à faire réétudier les projets comportant des enjeux écologiques que nous ne savons pas compenser écologiquement et techniquement (suivant la logique actuelle, par ailleurs discutable, quant à la pertinence de la compensation) ;
- après l'application de l'éviter et du réduire, la nature et la faisabilité des mesures compensatoires devraient être déjà précisées à l'amont du projet ;

- les projets doivent être évalués selon les trois dimensions de l'éviter : l'éviter en opportunité, l'éviter géographique et l'éviter technique (cf. « Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels » d'octobre 2013) ;

Formule les points de vigilance suivants :

En cas d'inexistence de Site naturel de compensation et d'Unités de compensation adaptés, le Maître d'ouvrage est tenu de mettre en œuvre lui-même un dispositif de compensation adapté aux enjeux de conservation de la biodiversité impactés par son projet.

Dans l'hypothèse où, à l'issue des étapes éviter et réduire, la compensation par l'offre avec les Sites naturels de compensation ne répondrait pas à l'objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité, le projet ne peut pas être autorisé en l'état (cf. L 163-3-I C. envir.). Lors d'acquisition d'Unités de compensation, l'offre de compensation doit répondre à la demande (mêmes espèces que celles impactées).

Il est nécessaire de faire preuve de prudence et d'humilité envers les objectifs de restauration visés par les Sites naturels de compensation. Les études de cas montrent un grand décalage entre ambition, réalisation, et atteinte des objectifs de zéro perte nette de biodiversité ; le CNPN rappelle la difficulté technique et opérationnelle de restaurer des dynamiques et des fonctionnalités d'habitats complexes, souvent méconnues ;

La plus grande attention doit être portée aux deux grands axes de la compensation : celui concernant les espèces protégées (notamment leur état de conservation, qu'il convient de maintenir et, le cas échéant, de restaurer), et celui relevant des impacts aux espaces naturels, agricoles et forestiers. Ils doivent tous deux être traduits dans la nature et la finalité d'Unités de compensation ;

Les sols évoluent eux aussi sous l'effet de diverses pressions - dont les changements climatiques ; les formations végétales et cortèges floristiques en sont dépendants. Les sols constituent donc un compartiment déterminant des écosystèmes terrestres, doté de composantes physiques, chimiques mais aussi biotiques. L'ensemble des réseaux trophiques terrestres sont fondamentalement impactés par des changements concernant les sols. Ils doivent donc être pris en considération en tant que tels dans l'évaluation environnementale d'un projet (et pas seulement en termes surfaciques) et les mesures compensatoires doivent répondre effectivement aux atteintes identifiées, en termes de fonctionnalités comme de services écosystémiques.

Dans l'esprit de la directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale, il est impératif de prendre en compte et de compenser les pertes intermédiaires de ressources naturelles ou de services survenant entre l'atteinte liée à l'aménagement le dommage et la date à laquelle la compensation a produit ses effets, sur le site même comme sur un autre site (C. envir., art. L. 162-9). Cette question doit être clairement identifiée dans le guide et faire l'objet de développements particuliers.

Une réflexion sur la modification des textes réglementaires définissant la séquence « éviter – réduire – compenser » serait à mener. En effet, les retours d'expérience rapportent d'une

inadéquation entre les besoins de compensation et ceux obtenus. Par ailleurs, le bilan de l'état de la biodiversité alertant sur son effondrement signale que le dispositif ERC, malgré son existence, mérite d'être actualisé face aux enjeux de l'effondrement de la biodiversité, aux impacts du dérèglement climatique en cours, et à la modestie du succès des opérations de génie écologique en termes de restauration compensatoire.

Le CNPN émet les constats et les recommandations suivantes organisées selon les chapitres du guide :

Quelles obligations compensatoires (p 7)

Constats du CNPN :

Le guide a une approche trop fixiste de la restauration écologique. Il est question à plusieurs reprises d'état de référence à atteindre, ce qui est un biais en soi, car aucun écosystème ne présente d'état figé, du fait de son dynamisme naturel. Il est aussi question "d'état naturel", de "meilleur état écologique atteignable", des choses difficiles à évaluer et scientifiquement discutables. La restauration mérite d'être explicitée en s'appuyant sur le futur règlement européen la concernant.

Le guide semble timoré sur l'ambition de la compensation, alors que la compensation doit être plus ambitieuse qu'elle ne l'est souvent actuellement (le CNPN garde en mémoire les deux projets de SNC où il a donné un avis défavorable). Le guide précise notamment que les Sites naturels de compensation ne doivent pas se faire sur des terrains trop dégradés car les états écologiques visés seront difficilement atteignables. Au contraire, par rapport à une compensation à la demande, la compensation par l'offre avec un site naturel de compensation devrait porter un haut niveau d'ambition en matière de restauration/réhabilitation, qu'introduit l'anticipation et d'éventuelles mutualisations.

Recommandations du CNPN :

Aborder dans le guide l'état potentiel de l'écosystème et les dynamiques (structurales et fonctionnelles) de l'écosystème à retrouver : capacité d'évolution, conditions physico-chimiques et biologiques du sol, écoulement des eaux, diversité fonctionnelle inter- et intracommunautaire, etc. La compensation doit intégrer et anticiper la dynamique écologique du site qui adviendra après la réalisation des opérations de génie écologique. Une des cibles à atteindre, officialisée par les arrêtés préfectoraux prescriptifs, doit être le retour des espèces protégées visées par la compensation.

Affirmer que les Sites naturels de compensation portent des ambitions fortes en matière de « désartificialisation », notamment dès lors qu'ils visent à compenser des projets engendrant de l'artificialisation des sols.

Rappeler la réalité de l'objectif de « désartificialisation » cité dans les textes réglementaires. S'il n'est pas toujours possible de revenir à un état initial, il s'agit néanmoins d'améliorer quelques fonctions écologiques - telles que la perméabilité des sols, par exemple.

Créer une offre de compensation (p 13)

Recommandations du CNPN :

Rectifier la mention relative aux habitats protégés, car ces derniers ne sont considérés comme protégés qu'au titre de l'article R. 411-15.-I C. envir., et non comme les espèces protégées qui s'appuient sur l'article L. 411-2-4° pour les demandes de dérogations à leur protection stricte ;

Déployer le dispositif des Sites naturels de compensation de manière déconcentrée à l'échelle régionale, où sont réunis les acteurs majeurs de l'aménagement du territoire et des politiques publiques, et où notamment se conçoivent les grands projets. Le déploiement régional des Sites naturels de compensation devrait :

- être centralisé, coordonné et contrôlé par une entité publique, comme l'OFB (en prévoyant de lui affecter les moyens financiers et humains nécessaires), afin d'éviter des tentations de financiarisation de la compensation, et d'assurer une stabilité et une objectivité au dispositif ;
- s'articuler avec les politiques régionales d'aménagement du territoire ou de protection de la biodiversité, comme les SRADDET, les SRB, ..., en termes de complémentarité (et non de substitution), notamment en identifiant des sites potentiels de compensation en s'appuyant sur les experts régionaux (CSRPN, APNE, CEN ...), afin de les restaurer ou de les réhabiliter dans la perspective de satisfaire les besoins compensatoires, et de contribuer à la réussite des politiques en faveur de la biodiversité ;

Penser la temporalité du dispositif « Sites naturels de compensation », où les porteurs de sites se situent dans l'anticipation en visant à mettre sur le marché des Unités de compensations opérationnelles sans garantie des autorisations administratives de réalisation des projets ;

Comment créer une offre de compensation (p 23)

Constats du CNPN :

S'agissant de l'additionnalité administrative, le guide n'est pas assez clair et prescripteur. L'approche est très floue, alors que c'est un des sujets majeurs en matière de compensation : ne pas se substituer à des projets qui pourraient être financés par ailleurs dans le cadre de politiques publiques existantes. Les départements qui voudraient être opérateurs de Sites naturels de compensation doivent démontrer que l'ensemble de la taxe d'aménagement devant être affectée aux Espaces naturels sensibles l'est bien, et qu'un Site naturel de compensation vient bien en additionnalité. Un animateur N2000 doit démontrer que les actions du DOCOB ont bien été mises en œuvre et que le Site naturel de compensation ne vient pas se substituer à un défaut d'action prévus dans le DOCOB. L'argument "les actions du DOCOB ne seront jamais financées, autant faire de la compensation" n'est pas recevable. De même, pour la compensation en milieu agricole, il faut montrer que les actions vont plus loin que ce que rendraient possibles les Mesures agro-environnementales, etc.

Le guide aborde des "menaces" à prendre en compte pour choisir une zone d'implantation d'un Site naturel de compensation : ces menaces sont en réalité des "pressions anthropiques",

et celles qui sont listées sont pour le moins problématiques. Les parasites, par exemple, seraient des "menaces" pour les écosystèmes, alors qu'ils en font pleinement partie. La présence d'espèces exotiques envahissantes serait une menace devant conduire à écarter un site, alors qu'on pourrait attendre de la compensation un travail effectif sur celles-ci. Il y est même question de menaces liées à la présence de "nuisibles", concept éminemment anthropocentrique qui souligne la nécessaire « désartificialisation » d'un tel milieu.

Recommandations du CNPN :

Rappeler que la compensation ne doit pas pallier les défauts de l'engagement public ou des dispositifs de gestion en matière de protection de la biodiversité, et poser une méthode pour évaluer la plus-value ou le non recouvrement de la compensation, par rapport à l'engagement public ou aux dispositifs de gestion ;

Définir précisément la mutualisation des Unités de compensation, tant entre les espèces et les habitats concernés sur la surface de l'UC, que pour leur répartition entre acheteurs d'UC, afin d'éviter 1) qu'une Unité de compensation porte sous un chapeau très large des équivalences écologiques d'espèces dont des exigences écologiques diffèrent (en tout état de cause, une finesse des exigences écologiques des espèces est primordiale pour se prononcer sur des mutualisations d'équivalences écologiques), et 2) d'affecter à plusieurs acheteurs d'Unité de compensation la même Unité de compensation au motif que les espèces à compenser relèveraient des mêmes équivalences écologiques ;

Anticiper le règlement européen sur la restauration (qui est d'application directe par les Etats membres), qui devrait relever d'une grande politique publique, tant européenne que pour les Etats membres ; son articulation avec la compensation, dont les Sites naturels de compensation, est à prévoir, notamment en termes d'additionnalité administrative ;

Affiner la définition des « menaces », dont certains termes prêtent à confusion et les replacer dans le contexte de la dynamique des écosystèmes ;

Rappeler que la réglementation impose un suivi effectif des mesures liées à l'évaluation environnementale et la possibilité pour l'autorité administrative d'imposer des mesures complémentaires en cas d'insuffisance ou de non-efficacité des mesures adoptées.

Définir et vendre des Unités de compensation (p 28)

Recommandations du CNPN :

Préciser la composition (qui pourrait s'inspirer des comités consultatifs de gestion de l'article R. 332-15 C. envir.), les attributions, et les modalités de fonctionnement du "comité de suivi local" placé sous l'autorité du préfet ; définir la méthode de suivi et d'évaluation des Unités de compensation attribuées à un projet donné avec ses spécificités ;

Présenter au CNPN un bilan annuel de chaque Site naturel de compensation pour accompagner à stabiliser les standards attendus et pour disposer d'une vue d'ensemble des potentialités de compensation par l'offre, notamment eu égard aux mesures compensatoire liées aux demandes de dérogations à la protection des espèces protégées.

Créer un observatoire des mesures compensatoires (ou, à tout le moins, un observatoire des mesures compensatoires en SNC) pour partage et retour d'expériences et évaluation au fil de l'eau, en y consignant notamment le suivi des mesures et les suites données ;

Définir la méthode permettant de passer d'une compensation surfacique suivant une valeur écologique, à la valeur monétaire d'une Unité de compensation.

Le président du Conseil national de la
protection de la nature



Loïc MARION