La compensation biodiversité, une obligation légale délicate à appliquer

"Eviter, réduire et compenser", tel est la démarche qui organise le cadre légal de la compensation des atteintes à la biodiversité. *"C'est l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976, sur la protection de la nature, qui introduit dans le droit français l'obligation faite à un maître d'ouvrage d'effectuer une étude d'impacts"*, explique Arnaud Gossement , avocat en droit de l'environnement. Ces études doivent préciser quelles sont les mesures entreprises pour limiter les atteintes à l'environnement selon une démarche qui consiste à supprimer le maximum d'impacts, à réduire ceux qui ne peuvent être totalement évités et enfin à compenser les impacts résiduels. En 2009, l'adoption de la loi Grenelle 1 précise la portée de la compensation avec l'article 20 qui stipule que *"lorsqu'il n'existe pas d'autre solution que la réalisation d'un programme ou d'un projet susceptible de nuire à la biodiversité, une compensation visant à rétablir les effectifs des espèces ou variétés menacées et les superficies des milieux auxquels il a été porté atteinte dans le cadre des trames vertes et bleues sera rendue obligatoire"*. Le texte désigne ainsi quels sont les espaces prioritaires dans la mise en oeuvre de l'obligation de compensation.

Cependant, si le cadre juridique existe, certains problèmes légaux restent posés. *"Que signifie compenser?"* interroge Arnaud Gossement, ajoutant que *"les tribunaux sont désarmés lorsqu'il s'agit de trancher, alors ils se contentent souvent de vérifier qu'une rubrique de l'étude d'impacts traite bien des atteintes potentielles à la biodiversité"*. En effet, la jurisprudence ne donne pas de définition claire et il faut attendre 2004, et la directive européenne sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, pour que la notion de compensation prenne corps. Le texte définit la compensation comme une mesure qui intervient lorsque la réparation des ressources naturelles endommagées ne permet pas un retour à l'état initial.

Des ONG divisées

Pour le juriste, *"la responsabilité de ce flou juridique ne porte pas uniquement sur l'Etat, car les ONG de protection de la nature n'ont pas une position nette qui puisse peser sur les pouvoirs publics"*. En effet, pour certaines, la reconnaissance d'un quelconque principe de compensation des atteintes à la biodiversité reviendrait à reconnaître qu'il existe de fait un droit à détruire. À l'opposé, d'autres associations jugent qu'un certain nombre de projets dégradant la nature sont malgré tout indispensables et, dans ce contexte, la compensation est un outil qui intervient en toute fin d'un processus de réduction maximale des atteintes. Elle vise ainsi à éviter qu'il y ait une perte nette de biodiversité. Arnaud Gossement, qui fut porte-parole de France nature environnement, souligne la complexité du débat : *"le débat fait rage, j'ai moi même changé d'avis et suis devenu favorable à la compensation"*.

Finalement, la mise en œuvre effective d'une compensation pour les atteintes à la biodiversité se fait bien souvent sous la pression des ONG. Ainsi, *"l'autoroute A65 est un cas d'école puisque sous la pression de FNE et de la Ligue ROC, le concessionnaire a été obligé de compenser la destruction de divers habitats naturels, dont par exemple l'habitat du vison d'Europe"*. En mars 2008, le Conseil national de la protection de la nature (CNPN) avait rendu un avis négatif concernant les dommages faits aux écosystèmes, mais Jean-Louis Borloo avait néanmoins autorisé le projet en juin en réduisant le tracé et en prévoyant de *"compenser les impacts résiduels"*. A'liénor, le maître d'œuvre de l'autoroute A65, aurait finalement compensé les impacts résiduels à hauteur de 1.472 hectares sur 55 ans.

S'agissant de la mise en oeuvre concrète des mesures compensatoires, CDC Biodiversité, filiale de la Caisse des dépôts et consignations spécialisée dans le pilotage technique et financier d'actions en

faveur de la biodiversité, est l'unique opérateur français proposant un service de mise en œuvre de la compensation destiné aux entreprises souhaitant déléguer ces opérations. Dans ce cadre, *"CDC Biodiversité intervient comme un assembleur de compétence"*, explique Brice Quenouille, chargé de mission pour la filiale ajoutant qu' *"elle coordonne la réalisation : achat des terrains, pilotage des intervenants et suivi à long terme"*. S'agissant de la responsabilité en cas d'échec du projet de compensation, le maître d'œuvre qui s'est vu imposer un programme de compensation reste responsable du bon déroulement du programme. *"Le fait de sous-traiter la mise en œuvre d'un programme de compensation ne permet pas à un opérateur de se défaire de son obligation, il y a une obligation de résultat qui pèse sur l'opérateur à l'origine de la destruction"*, explique Arnaud Gossement.

Vers une compensation volontaire?

Concrètement, lorsqu'un opérateur doit compenser une dégradation de la biodiversité, il s'engage dans un cahier des charges des actions qu'il doit entreprendre. Ce document, précise le nombre d'hectares et les types d'écosystème sur lesquels il doit avoir une action additionnelle afin de contrebalancer les atteintes de son projet. *"L'hectare est habituellement l'étalon écologique des projets de compensation : une entreprise qui dégrade des forêts devra reboiser et préserver des hectares de forêts et cela pour chaque type d'écosystème"* explique le spécialiste de CDC Biodiversité. Une fois le cahier des charges établi, l'opérateur peut au choix réaliser lui-même la compensation ou se tourner vers CDC Biodiversité pour qu'elle mette en oeuvre le projet. *"C'est notre mode d'intervention classique qui répond à chaque fois à une demande précise et détaillée"* précise Brice Quenouille. Une douzaine de projets sont ainsi pilotés par la CDC Biodiversité.

Parallèlement, la filiale de la CDC propose aussi un projet de restauration de 357 hectares de steppe méditerranéenne sur le site de Cossure (Bouches-du-rhône) dans le prolongement de la réserve naturelle des Coussouls de Crau. Le but, de ce projet initiée en 2008, est de réhabiliter les fonctionnalités d'un écosystème dégradé par l'implantation d'un verger industriel. Ce projet permet à la fois de répondre aux demandes de compensation régies par un cadre légal, mais a aussi vocation à répondre aux acteurs qui souhaitent s'engager de façon volontaire..

Au plan international, *"la séquence éviter-réduire-compenser est reprise par les lois nationales apparues entre 1975 et 1985, comme aux Etats-Unis ou en Australie, et par la directive européenne Habitats adoptée en 2004"*, indique Brice Quenouille. Quant à l'émergence d'un marché international réglementé à l'image du marché carbone, le spécialiste de CDC Biodiversité juge que *ce n'est pas envisageable car il n'y a pas d'unité de mesure universelle, la valorisation des crédits de compensation serait trop complexe et la logique territoriale est un facteur très important"*. En effet, contrairement à l'équivalent CO2 utilisé sur les marchés carbone, la biodiversité se base sur des écosystèmes peu comparables entre eux et dont les services écologiques qu'ils rendent ont avant tout des effets locaux.

Philippe Collet
Source : Actu-Environnement du 18 octobre 2010