



23^{ème} Rencontres du Club U2B
Paris, 12 mars 2020

Pour une évolution de la séquence Eviter-Réduire-Compenser

Christine Jean, administratrice de la LPO France et Aquitaine,
vice-présidente du CESER Nouvelle-Aquitaine

Le premier thème de cette journée est celui de la lisière de la ville, directement concernée par l'extension de l'urbanisation, une extension qui a des incidences importantes et de différentes natures sur l'environnement :

- elle artificialise les espaces naturels, agricoles et forestiers et impacte en conséquence le cycle de l'eau, celui du carbone (et donc le climat) et enfin la biodiversité à laquelle nous nous intéressons plus particulièrement.
- l'urbanisation peut aussi porter atteinte aux continuités écologiques.

Ces impacts sont dus à l'urbanisation proprement dite, ainsi qu'à ses effets induits, tels que le besoin en nouvelles infrastructures routières et réseaux divers.

Comme tous les projets, plans et programmes ayant une incidence importante sur l'environnement, l'urbanisation est concernée par la séquence « éviter, réduire, compenser ».

Tout d'abord, un rappel : la séquence ERC, n'est pas une création récente puisqu'elle est inscrite dans la loi depuis 1976 et la promulgation de la loi de protection de la nature.

Selon le Guide d'aide à la définition des mesures ERC du Commissariat général au développement durable, à l'élaboration duquel la LPO a été associée comme de nombreux autres acteurs, cette séquence a pour objectif *"d'établir des mesures visant à **éviter** les atteintes à l'environnement, à **réduire** celles qui n'ont pu être suffisamment évitées et, si possible, à **compenser** les effets notables qui n'ont pu être ni évités, ni suffisamment réduits. Le respect de l'ordre de cette séquence constitue une condition indispensable et nécessaire pour en permettre l'effectivité et ainsi favoriser l'intégration de l'environnement dans le projet"*

Cette hiérarchisation n'est pas due au hasard.

Mais force est de constater que les maîtres d'ouvrage des projets urbains respectent peu l'ordre de cette séquence en se dirigeant très vite vers la compensation mise en œuvre selon une certaine doctrine.

Quelle est cette doctrine en matière de compensation ?

Selon la doctrine actuelle, la compensation de la destruction d'habitats naturels et d'habitats d'espèce consiste à créer un habitat identique, avec des coefficients surfaciques allant de 1 à 5 en moyenne selon la rareté des milieux et des espèces.

Les opérations de compensation s'effectuent dans la plupart des cas sur des espaces agricoles, naturels et forestiers.

Le plus souvent, la compensation consiste seulement à améliorer la gestion du milieu par le biais de conventions de gestion avec le propriétaire du site pour une durée variable selon l'ampleur du projet. Elle peut aussi, de façon plus ambitieuse, donner lieu à des acquisitions/restaurations de milieux.

Dans les deux cas, une question se pose : les pertes générées par les destructions d'habitats sur un site vont-elles être réellement compensées par les gains obtenus grâce à l'amélioration de la gestion ou la restauration d'autres sites ?

Pour que ce soit le cas, dans leur article paru en 2019 dans *Biological conservation*¹, des chercheurs du Muséum National d'Histoire Naturelle et d'Agroparitech, partent de l'hypothèse qu'il ne suffit pas de reconstituer un écosystème équivalent à celui qui a va être détruit, mais qu'il faut également que l'écosystème utilisé pour la compensation soit aussi dégradé que le sera l'écosystème à compenser en raison de la réalisation du projet².

De fait, on imagine aisément que le gain généré par la simple amélioration de la gestion d'un espace naturel peu dégradé est inférieur à la perte occasionnée par la destruction d'un habitat naturel en bon état.

D'un autre côté, la restauration suggérée de milieux dégradés se heurte à trois difficultés :

- celle du temps nécessaire à la constitution d'un écosystème fonctionnel qui est beaucoup plus long que celui nécessaire à sa destruction ;
- celle du coût : selon l'état des terrains, celui-ci sera plus ou moins élevé (très élevé dans le cas de terrains pollués par exemple). Ce prix ne sera-t-il pas rédhibitoire dans bien des cas ?
- enfin, celle de la possibilité réelle de restaurer des habitats fonctionnels par ailleurs détruits.

Au final, si les pertes liées à la destruction d'habitats naturels fonctionnels sont certaines, les gains liés à la restauration de milieux dégradés sont eux incertains.

¹ Biodiversity offsetting : Certainly of the net loss but uncertainly of the net gain. *Biological conservation* - 2019

² In addition, out of 577 ha that was intended to offset areas being artificialized, only 3% of the area was artificial prior to offsetting work, i.e. delivering high potential gains, while 81% could be considered semi-natural habitats, thus with lower potential gains. Little information on the ecological quality of offset sites was available.

D'où l'importance de respecter l'ordre de la séquence ERC et donc de donner la priorité à l'évitement des impacts.

La démarche d'évitement n'est pertinente que si elle intervient suffisamment tôt. Pour les projets d'extension et d'aménagement urbain cela signifie :

- au stade de la planification urbaine, lors de l'élaboration des documents d'urbanisme (SCot et PLUi), c'est-à-dire au moment où vont s'opérer les choix en termes d'ouverture à l'urbanisation, de densification, de prise en compte des continuités écologiques ;
- puis quand il y a un projet de ZAC ou d'aménagement urbain, dès l'émergence du projet (pour les ZAC, dès leur création), c'est-à-dire au moment où se décident la programmation et l'implantation des logements et des activités.

Le maître d'ouvrage doit s'appuyer sur l'évaluation environnementale qui est obligatoire pour les documents d'urbanisme, ainsi que pour les projets d'aménagements d'une certaine importance³.

L'évaluation environnementale joue en effet un rôle essentiel dans la démarche d'évitement parce que :

- d'une part, elle est censée identifier précisément les enjeux environnementaux du site et de ses abords et donc les secteurs qu'il serait judicieux de préserver,
- et d'autre part parce qu'elle se doit d'étudier les solutions de substitution raisonnables, en d'autres termes les alternatives « *eu égard aux incidences du projet sur l'environnement* » (L 122-3 du code de l'environnement⁴. Dans le cas d'espèce il s'agit de solutions de substitution raisonnable en termes de programmation, de densité et de localisation...

Or, selon l'Autorité environnementale du Conseil général à l'environnement et au développement durable, qui vient de produire le 5 février 2020 une note « *relative au Zones d'aménagement concerté (ZAC) et aux autres projets d'aménagement urbains* », les solutions de substitution raisonnables sont rarement présentées dans les évaluations environnementales des documents d'urbanisme⁵.

³ Etude d'impact systématique pour les projets d'aménagement urbain créant une surface de plancher supérieure à 40 000 m² ou dont la superficie du terrain d'assiette est supérieure à 10 hectares ; étude d'impact au cas par cas, pour les projets dont la surface de plancher créée est supérieure à 10 000 m² ou la superficie du terrain d'assiette est supérieure à 5 ha.

⁴ « *Au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national* ». Code de l'urbanisme – R 141-2 3°.

⁵ *C'est aussi dans ce volet qu'il importe de discuter...du phasage de l'opération et de la façon progressive d'occuper l'espace dans un souci d'utilisation efficace des espaces urbanisables....Conditionnement de l'ouverture de nouveaux lots à l'occupation des lots déjà urbanisés de la ZAC et aussi des ZAC voisines.*

Elles ne le sont pas non plus dans les études d'impacts des ZAC et autres projets d'aménagement, car, je cite : « *Les aménageurs considèrent en effet que les dispositions des documents d'urbanisme dans lesquelles leurs projets s'inscrivent⁶ ... ont d'une manière générale très fortement prédéterminé la localisation de l'opération et son dimensionnement en terme de programme.* ».

Donc, une préconisation vis-à-vis des aménageurs est que le E de la séquence ERC passe par une présentation, dans l'étude d'impact d'un projet d'aménagement urbain, des solutions de substitution raisonnables et de la justification des choix opérés, et non pas d'une simple présentation de variantes, sur la base d'un programme équivalent.

C'est aussi dans l'analyse des solutions de substitution raisonnables que peut être traitée la question de la réduction des impacts.

La LPO considère que le traitement de l'évitement va jusqu'à potentiellement poser la question de l'opportunité du projet.

Quant aux mesures de compensation, elles ne doivent intervenir qu'en dernier ressort

Il convient de rappeler qu'elles doivent être prévues *a minima* sur la durée du projet, ce qui est parfois oublié, que les modalités de financement, de gestion et de suivi doivent être précisées et que l'enjeu pour un projet porté par des maîtres d'ouvrage multiples est de bien identifier les responsabilités de chacun d'entre eux (R 181-43).

Toutefois, sur ce dernier point, l'Autorité environnementale, considère que c'est l'aménageur qui est le plus à même de piloter globalement ces mesures et d'en mutualiser la mise en œuvre et la gestion. Donc la préconisation à laquelle nous souscrivons consiste à ne pas renvoyer les mesures de compensation aux divers promoteurs immobiliers mais qu'elles soient traitées par l'aménageur.

Enfin, malgré les interrogations sur la faisabilité de restaurer des habitats fonctionnels, une évolution possible de la doctrine actuelle serait aussi d'envisager une renaturation d'espaces artificialisés désaffectés : il y a en France des zones artisanales, commerciales, industrielles, portuaires totalement désaffectées, des routes abandonnées au profit de déviations nouvelles, qui pourraient ainsi l'être, sachant, toutefois, que certains de ces espaces sont déjà identifiés comme des alternatives à l'artificialisation des sols dans le cadre du renouvellement urbain ou pour l'installation d'unités de production d'énergies renouvelables, comme des parcs photovoltaïques.

⁶ schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif) et contrats de développement territorial (CDT), dans le cas de l'Île-de-France –schémas d'aménagement régionaux, dans le cas des départements d'outremer –schémas de cohérence territoriale (SCoT)–plans locaux d'urbanisme (PLU))



Sur ces espaces artificialisés désaffectés, l'objectif pourrait ne plus être de compenser un habitat perdu par un habitat similaire, mais de permettre, par les achats d'unités de compensation, la création d'un espace naturel.

Mais, pour conclure, la démarche d'évitement doit constituer la priorité pour préserver la biodiversité dans les projets d'aménagement urbain et d'extension urbaine. C'est le levier essentiel pour tendre vers l'objectif fixé d'un « zéro artificialisation nette »⁷.

⁷ Inscrit dans le plan biodiversité adopté en comité interministériel le 4 juillet 2018.