

Projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

Propositions d'amendements au Projet de loi adopté par le Sénat, en deuxième lecture, pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, n° 3748, déposé le 13 mai 2016 - <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl3748.asp>

Assemblée nationale, troisième lecture

Exposé général :

Sivens, Notre-Dame des Landes et bien d'autres projets ont donné l'occasion à des naturalistes et des experts scientifiques de démontrer la faiblesse intrinsèque des mécanismes et projets de compensation et leur incapacité à restaurer intégralement biodiversité et territoires dégradés : les surfaces impactées sont sous-estimées, les zones humides sont mal caractérisées et sous-évaluées, la biodiversité présente est minorée (oubli d'espèces, etc). De nombreux travaux scientifiques internationaux soulignent également l'échec des dispositifs de compensation et l'impossibilité de récréation de milieux constitués au fil des siècles (on ne remplace pas un arbre vieux d'un siècle par dix arbres âgés de dix ans ou une prairie naturelle ancienne par un pré saturé en nitrates)¹. Un écosystème est un système complexe fait d'innombrables et inextricables interactions entre les sols, les cycles biochimiques, les espèces qui l'habitent ou encore les fonctions écologiques qu'il assure.

Par son article 33A, le projet de loi institue des obligations de compensation mais il ne fixe pas les conditions d'équivalence entre les dégradations écologiques et les mesures de compensation, laissant aux opérateurs et cabinets d'étude tout loisir pour fixer et utiliser leurs propres normes d'équivalence. L'introduction de la notion de « réserve d'actifs naturels », désormais renommée « site naturel de compensation », sans même une évaluation indépendante des premières expérimentations menées en France, nous paraît de mauvaise politique : c'est un bidouillage institutionnel qui reprend les propositions du PDG de la CDC-biodiversité, filiale privée de la CDC, plutôt que de s'appuyer sur des études dûment documentées et recoupées. Confier à des investisseurs, des banques et des acteurs financiers une part importante de la protection de la biodiversité ne peut qu'interroger les véritables intentions du législateur et des pouvoirs publics.

Présentés comme un outil moderne et innovant en matière de protection de la biodiversité, les dispositifs de compensation écologique visent à démontrer, tant dans une perspective performative que du point de vue de l'aménagement du territoire, qu'il est possible de trouver un équilibre entre la protection de l'environnement et les politiques de « développement ». Là où on pourrait y voir de la conflictualité, de l'opposition irréductible et un choix nécessaire entre la construction de nouvelles infrastructures et la préservation d'une zone humide ou d'une espèce protégée, la compensation est présentée comme le meilleur compromis possible permettant de dépasser ces antagonismes apparents.

Les dispositifs de compensation écologique instituent en fait une double promesse. La promesse, jamais vérifiée, de remplacer ce qui est détruit à un endroit par un bout de nature supposée restaurée à un autre endroit, plus ou moins proche. Et la promesse de pouvoir poursuivre la construction de nouvelles infrastructures, tout en préservant l'environnement. Pour plus d'une centaine d'organisations du monde entier ayant signé une déclaration « Non à la compensation biodiversité »², de tels dispositifs instituent un véritable droit à détruire : plutôt que d'être déclarée illégale ou contraire à la protection de l'environnement, la construction de nouvelles infrastructures qui génère une perte de biodiversité pourrait ainsi être encouragée. Le cas des zones humides est pourtant frappant : les arguments écologiques ne manquent pas pour justifier une interdiction pure et simple de leur destruction, ce d'autant plus qu'elles ne peuvent être restaurées à l'identique si l'on s'en tient à la littérature scientifique sur le sujet.

1 Nous renvoyons au numéro de fin 2015 de la revue Biological Conservation et à son dossier spécial sur le sujet.

2 <https://france.attac.org/se-mobiliser/changeons-systeme-pas-climat/article/loi-biodiversite-et-compensation>

Amendement n°1 visant à supprimer la notion de « site naturel de compensation » Article 33 A

Tous les alinéas se référant à la notion de « site naturel de compensation » sont supprimés.

Exposé des motifs :

L'introduction dans le projet de loi de la notion de « réserve d'actifs naturels », qui ne figurait pas dans le PdL originel, est le fruit du lobbying mené par la CDC biodiversité. L'article visé n'a ainsi fait l'objet d'aucune étude d'impact ni d'avis du Conseil d'État. Ce qui ne peut être accepté par le législateur, au regard de l'importance des dispositions qui y sont visées. Pour tenter de désamorcer les critiques des ONG et de chercheurs, le terme de « réserves d'actifs naturels » a été remplacé par « site naturel de compensation » ... sans pour autant invalider les arguments qui justifient de ne pas instituer cette pratique comme l'une des options de la compensation :

- Il est prématuré d'entériner par la loi ce dispositif de compensation par l'offre qui n'existe à l'heure actuelle que sous la forme d'expérimentations et qui n'ont pas été évaluées de façon indépendante ; si le gouvernement s'est voulu à plusieurs fois rassurant en évoquant « des premiers résultats qui semblent positifs » le législateur ne peut se contenter de ces déclarations, pas plus que de celles du directeur de la CDC biodiversité, filiale de statut privé de la Caisse des dépôts et consignations et de l'entrepreneur d'ingénierie BTP Egis. Le législateur doit pouvoir fonder son jugement sur un bilan critique indépendant des expériences pilotes menées.
- Les restaurations entreprises dans le cadre de ces expérimentations ne sont pas garanties dans le temps. Que deviendront-elles au-delà des trente ans ? Personne ne le sait. Ce qui est détruit l'est pour toujours mais aucune garantie n'est apportée par le projet de loi sur la pérennité des opérations de compensation. Pourtant, ce qui est restauré et/ou préservé devrait pouvoir être garanti sur très longue période si le terme de « reconquête de la biodiversité » a un sens ;
- l'article 33A opère une double focalisation problématique quant à la mise en œuvre correcte et sincère du principe ERC : 1) en se focalisant sur la compensation – alors que les étapes éviter et réduire ne sont pas précisément renforcées – cet article fait de la compensation un dérivatif facile aux étapes « éviter » et « réduire » ; 2) l'accent mis sur les sites naturels de compensation conduit de facto à en faire l'option privilégiée de la compensation, malgré le faible retour d'expérience au plan hexagonal. Le législateur n'a cessé d'affirmer que la compensation ne devait être qu'un ultime recours, une fois les étapes « éviter » et « réduire » réellement mises en œuvre : une telle focalisation sur les sites naturels de compensation est un encouragement à passer directement à la compensation au détriment de l'évitement et de la réduction ;

Sans bilan critique des expériences pilote, sans garantie sur la fiabilité des méthodes de calcul des équivalences de compensation, sans pérennisation des restaurations opérées par ces banques d'actifs naturels par protection réglementaire, et vu les controverses scientifiques qui existent sur l'efficacité des politiques de compensation écologique, il est vraiment prématuré d'institutionnaliser ce type de pratiques.

Amendement n°2 de REPLI : modifier l'article 33 A

Ajouter les phrases :

- Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité visent un objectif de gain de biodiversité.
- Les mesures de compensation ne peuvent pas se substituer aux mesures d'évitement et de réduction. Si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante, celui-ci n'est pas autorisé.

- Les mesures de compensation sont mises en oeuvre en priorité sur le site endommagé ou, en tout état de cause, à proximité de celui-ci afin de garantir ses fonctionnalités de manière pérenne.
- Les opérateurs de compensation font l'objet d'un agrément préalable par l'État, selon des modalités définies par décret.
- Au terme du contrat, une servitude environnementale à perpétuité est introduite sur le site de l'opération de compensation pour garantir le maintien à très long terme de l'action menée par l'opérateur de compensation.

Supprimer les phrases :

- Lorsqu'un projet d'intérêt général conduit par une collectivité publique est susceptible de porter une atteinte réparable à la biodiversité, les mesures de compensation exigées ne doivent ni par leur coût, ni par leur délai, être de nature à remettre en cause le projet.
- Une même mesure peut compenser différentes fonctionnalités.
- « Au terme de ce contrat, le propriétaire et, le cas échéant, le locataire ou l'exploitant recouvrent la liberté de l'affecter à un autre usage.

Exposé des motifs :

Il convient a minima d'être cohérent avec le titre du projet de loi qui vise à la « reconquête de la biodiversité ». Par leurs projets, les maîtres d'ouvrage détruisent de façon irrémédiable de la biodiversité bien réelle : compte-tenu des incertitudes sur les opérations de compensation, jamais totales et toujours décalées dans le temps selon la littérature scientifique, les aménageurs doivent donc viser un objectif de gain de biodiversité à travers les opérations de compensation. Par ailleurs, pour équilibrer la trop grande focalisation de l'article 33A sur les dispositifs de compensation par l'offre, il convient a minima d'inscrire noir sur blanc que la compensation est une possibilité subsidiaire et exceptionnelle : l'étape de la compensation ne doit pas conduire à autoriser des projets qui ne doivent pas l'être.

Pour tenter d'éviter des pertes trop importantes de fonctionnalités, il convient d'exiger que les mesures de compensation soient menées sur les sites endommagés et, afin de tenir compte de la faiblesse intrinsèque des opérations de compensation, s'assurer que chaque fonctionnalité soit compensée par une mesure dédiée. Enfin, au terme du contrat, il n'est absolument pas acceptable que le propriétaire, le locataire ou l'exploitant puisse agir comme ils l'entendent sur un terrain qui a été l'objet d'une compensation : faut-il rappeler que la perte de biodiversité permise en contrepartie de cette opération de compensation est irrémédiable ? Pour ne pas additionner une perte de biodiversité à une autre, nous proposons d'introduire une servitude environnementale à perpétuité permettant d'assurer la pérennité de la compensation et de réintroduire dans le domaine public des droits sur une opération de compensation exigée par les pouvoirs publics en contrepartie de l'autorisation de la construction d'une nouvelle infrastructure.

Amendement n°3 : modifier l'article 33

Supprimer la phrase :

- Les obligations réelles environnementales peuvent être utilisées à des fins de compensation.

Exposé des motifs

La création des obligations réelles environnementales (ORE) introduit un dispositif permettant à un propriétaire de faire peser sur son bien, pour une période qu'il déterminera, des obligations actives et passives, librement définies dans le contrat, au profit d'une collectivité ou d'un établissement publics ou encore d'une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement (préservation d'une zone humide, plantation d'arbres, agriculture biologique), pour

une durée librement consentie. L'objectif des ORE est double : 1) faciliter le développement d'actions pérennes permettant de stopper l'érosion de la biodiversité ; 2) permettre à un propriétaire de mettre en place simplement sur sa propriété une démarche contractuelle avec des personnes morales garantes d'un intérêt environnemental. Une ORE est une servitude environnementale, librement consentie et déterminée, qui revient à transférer une partie des droits du propriétaire attenant à un terrain afin de préserver la biodiversité dont le terrain est le support. La raison d'être de l'outil repose sur la confiance aux acteurs et un certain niveau d'ambition environnementale, raison pour laquelle les ORE affectent la propriété elle-même, permettant d'assurer une réelle pérennité des mesures mises en œuvre qui, sans cela, perdraient une bonne partie de leur pertinence.

Visant à stopper l'érosion de biodiversité, les obligations réelles environnementales ne sauraient devenir support des mécanismes de compensation dont l'effet net positif sur la biodiversité n'est pas assuré, comme le prouve la littérature scientifique. D'autre part, la compensation, ultime étape du principe ERC, ne doit pas être encouragée par la mise en œuvre du dispositif des ORE dont il est prévu, dans un futur proche, de « renforcer l'attractivité, notamment au moyen de dispositifs fiscaux incitatifs, du mécanisme d'obligations réelles environnementales » (art. 33 bis). Enfin, l'intérêt des ORE est d'assurer une réelle pérennité des actions de préservation entreprises, une pérennité contraire aux dispositifs de compensation écologique actuels qui ne permettent pas de l'assurer. Les ORE, dispositif basé sur le volontariat du propriétaire, ne doivent donc pas être mêlées aux obligations de compensation des maîtres d'oeuvre, fixées par la loi.

Amendement n°4 : indépendance des études comme un préalable au principe ERC

Il est ajouté au premier alinea de l'article L122-1 du code de l'environnement :

- *L'indépendance de cette étude d'impact, notamment vis-à-vis des donneurs d'ordre, des opérateurs et des financeurs de ces projets, est garantie dans des conditions définies par décret.*

Exposé des motifs :

La règle environnementale ERC (Éviter – Réduire – Compenser) qui date de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature prend son sens si elle s'applique selon des principes stricts, c'est-à-dire lorsque la hiérarchie ERC est respectée : d'abord éviter, puis réduire ce qu'on ne peut éviter. La compensation n'étant qu'une option d'ultime recours. Pour s'assurer du respect intégral de cette hiérarchie, il est nécessaire de s'assurer que des études indépendantes et intègres aient été menées. C'est actuellement loin d'être le cas comme le démontrent de nombreux cas d'école, tel celui du projet d'aéroport à Notre-Dames des Landes : le CNPN et une commission d'experts nommée par le gouvernement n'ont-ils pas invalidé les études d'impact et de compensation réalisées par l'aménageur et initialement validées par des services de l'État ?

Amendements rédigés par :

Contacts :