

Eviter - Réduire - Compenser pour atteindre l'objectif de Zéro Artificialisation Nette?

Nolwenn PERON
Co-autrice : Marianne COHEN

PARTIE I :

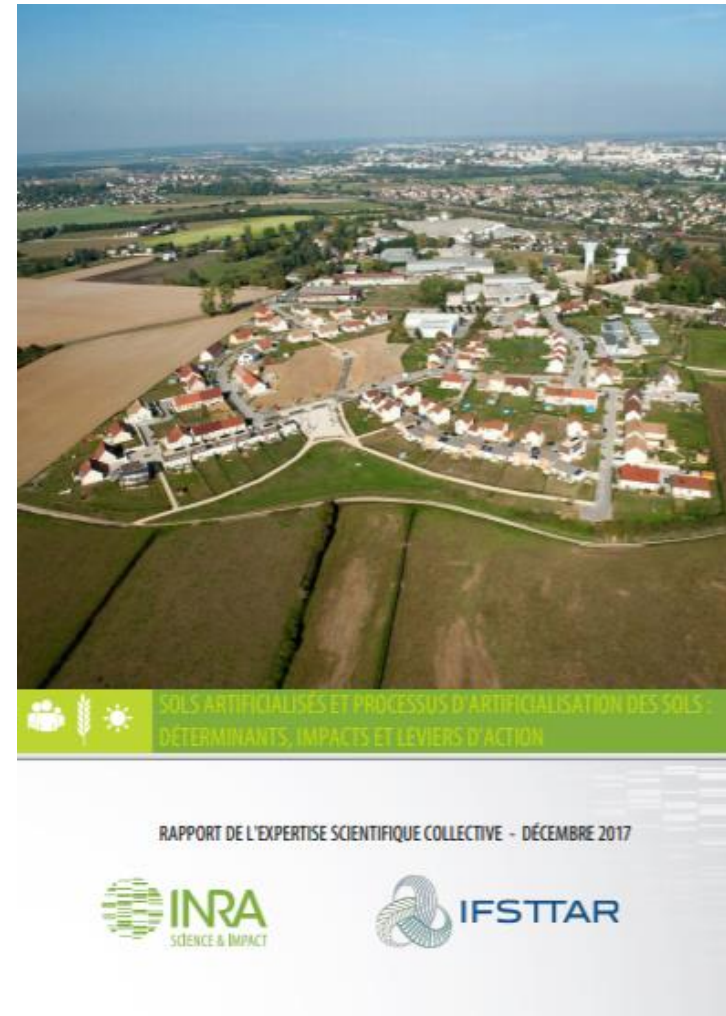
**Présentation et comparaison de deux
objectifs :**

**Zéro Artificialisation Nette (ZAN)
et Absence de Perte Nette en
Biodiversité (APNB)**

1. Origine de l'objectif de «Zéro Artificialisation Nette »

Une expertise scientifique et collective sur l'artificialisation des sols commandée par les ministères de l'écologie, de l'agriculture et de l'Ademe en 2016.

Objectif : Construire une base scientifique **interdisciplinaire** pour l'élaboration de politiques publiques.



En 2016, les ministères de l'écologie, de l'agriculture et de l'Ademe sollicitent une expertise scientifique et collective (ESCo) sur l'artificialisation des sols, afin de constituer une base scientifique pour l'élaboration de politiques publiques.

Cette expertise est interdisciplinaire, et envisage tous les effets de l'artificialisation, qu'ils soient environnementaux ou socio-économiques, sur la base de méta-analyses de la littérature internationale.

1. Origine de l'objectif de «Zéro Artificialisation Nette »

Une deuxième expertise sur l'artificialisation commandée par plusieurs ministères a été réalisée par France Stratégie.

Le rapport de France Stratégie aboutit à l'objectif de « **Zéro Artificialisation Nette** » dévoilé dans le plan Biodiversité le 4 juillet 2018.



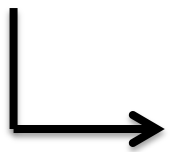
Toutefois, une deuxième expertise a été sollicitée auprès de France Stratégie par le Ministre d'État, le ministre de la Transition écologique et solidaire, la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales et le ministre chargé de la Ville et du Logement.

La différence entre les deux expertises, outre que celle de France Stratégie date de juillet 2019 et celle de l'ESCO de décembre 2017 et que les ministères demandeurs sont significativement différents, est que l'on est passé d'une expertise scientifique interdisciplinaire et équilibrée sur les effets de l'artificialisation à une proposition Zéro Artificialisation Nette (ZAN).

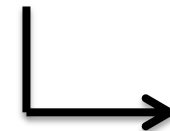
En effet, dans son plan biodiversité dévoilé le 4 juillet 2018, l'Etat français vise à atteindre, sans pour autant fixer d'année butoir, l'objectif de Zéro Artificialisation Nette en limitant drastiquement la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Les trajectoires possibles vers cet objectif restent à établir et à débattre au niveau local et national. Le rapport de France Stratégie alimente des premiers éléments techniques de méthode pour essayer de construire une trajectoire vers l'objectif de Zéro Artificialisation Nette.

2. Application de l'outil ERC dans l'objectif d'Absence de Perte Nette en Biodiversité

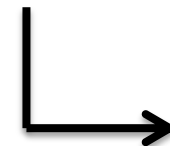
Loi du 8 août 2016 relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages :



Nouvel objectif : **Absence de Perte Nette en Biodiversité**



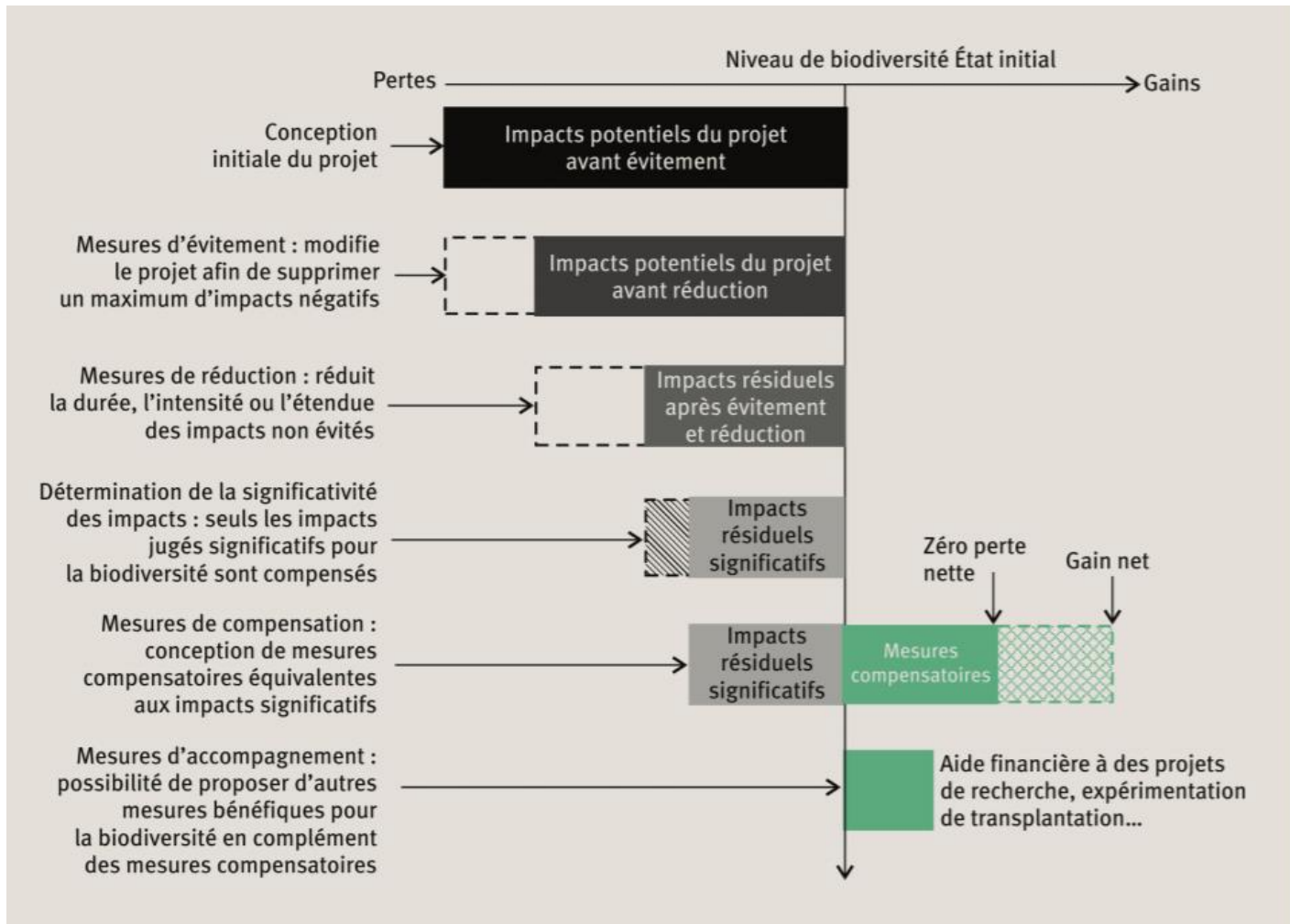
Renforce l'utilisation de la démarche Eviter-Réduire-Compenser



Recadre les modalités liées à la compensation de la biodiversité

Depuis les années 1970, la séquence Éviter-Réduire-Compenser (ERC) est un outil réglementaire de plus en plus utilisé pour concilier projets d'aménagement et préservation de la biodiversité. Cette séquence a connu de nombreuses modifications réglementaires, la plus récente étant la loi du 8 août 2016 relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Cette loi instaure un nouvel objectif, celui de « l'Absence de Perte Nette de Biodiversité », elle renforce l'utilisation de la démarche Éviter-Réduire-Compenser et elle recadre les modalités liées à la compensation de la biodiversité.

Schématisation de l'application de la séquence ERC sur la biodiversité à l'échelle d'un projet



Bezombes et al. 2020

L'application de la séquence ERC vise d'abord à éviter au maximum les impacts d'un projet sur la biodiversité, les mesures d'évitement peuvent consister à modifier l'emprise d'un projet ou à renoncer à celui-ci. Les impacts non évités doivent être réduits, en diminuant par exemple l'emprise d'un projet. Enfin, les impacts n'ayant pu être ni évités, ni réduits, doivent être compensés par des actions en faveur de la biodiversité et tendre ainsi vers l'objectif d'Absence de Perte Nette en Biodiversité.

3. Quelle articulation entre l'objectif de « Zéro Artificialisation Nette » et l' « Absence de Perte Nette en Biodiversité » ?

Points de divergence:

Objectif APNB = **préservation des fonctionnalités** d'un écosystème

Objectif ZAN = **préservation surfacique** des terres naturelles, forestières ou agricoles, sans que soient garanties les fonctionnalités des écosystèmes.

Points de convergence :

La préservation surfacique d'espaces naturels joue un rôle important dans la sauvegarde des espèces.

L'objectif d'Absence de Perte Nette en Biodiversité repose sur la préservation des fonctionnalités d'un écosystème (un espace pourra être protégé ou récréé pour préserver des espèces ou des fonctionnalités écologiques particulières). Tandis que l'objectif de Zéro Artificialisation Nette paraît reposer davantage sur la préservation surfacique des terres naturelles, forestières ou agricoles, sans que soient garanties les fonctionnalités des écosystèmes.

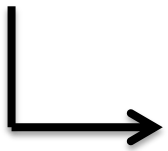
Néanmoins, nous savons aujourd'hui que la destruction et la fragmentation des habitats sont les principales causes de la perte en biodiversité. La surface d'espaces naturels joue un rôle important dans la diversité des habitats, les interactions entre espèces, la complexité et le fonctionnement des chaînes alimentaires, ou encore la stabilité des écosystèmes.

PARTIE II :

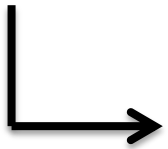
Les limites de la séquence ERC pour l'objectif
de « Zéro Artificialisation Nette »

1. Les limites de la séquence ERC

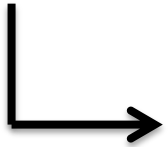
En pratique, plusieurs limites ont été identifiées dans la séquence ERC :



L'ambiguïté dans les définitions des mesures « Eviter-Réduire-Compenser »



Le non-respect de la hiérarchie : absence récurrente des mesures d'évitement



La difficulté dans la mise en place des mesures de compensation

Dans la pratique, beaucoup de confusion apparaissent dans les définitions de mesures Eviter – Réduire – Compenser, ce qui complique l'efficacité de cette séquence.

Aussi, l'ordre des mesures « E », « R » et « C » est encore loin d'être respecté. Le choix est souvent fait de passer directement au stade des mesures de réduction sans chercher à mettre en place des mesures d'évitement. D'autant plus que les impacts résiduels issus des mesures de réduction sont également loin d'être compensés.

Enfin, les mesures compensatoires font l'objet de controverses et sont parfois difficilement applicables.

2. Les limites de la compensation de l'artificialisation des sols

Les limites de la compensation

La difficulté ou la non faisabilité de certaines mesures compensatoires

La question du remplacement d'une surface par une autre, sans prendre en compte les fonctionnalités écologiques de la surface qui a été artificialisée

Le choix des critères dans la mise en place de mesures compensatoires

La finitude de l'espace

Les incertitudes quant à l'efficacité des mesures compensatoires

Des mesures compensatoires qui ne sont pas mises en cohérence les unes avec les autres

L'utilisation du terme "net" dans l'objectif de Zéro Artificialisation Nette laisse la possibilité d'avoir recours à la compensation, or la mise en place de cette mesure nécessite de nombreuses réflexions et des limites peuvent d'ores et déjà être identifiées.

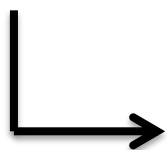
1. La mise en œuvre de mesures compensatoires de l'artificialisation des sols est quelque chose de complexe, notamment en raison des connaissances limitées autour de l'écosystème des sols et en particulier de la biodiversité hypogée.
2. Se pose la question du remplacement d'une surface par une autre, sans prendre en compte les fonctionnalités écologiques de la surface qui a été artificialisée.
3. Des réflexions doivent être encore approfondies autour des critères de la compensation. Ces critères pourraient reposer sur la nature des sols, la biodiversité présente dans ces milieux, le taux d'imperméabilisation, le potentiel agricole, etc.

4. La finitude de l'espace est une limite majeure à prendre en compte. Nous ne pouvons pas artificialiser et compenser indéfiniment, le foncier n'étant pas une ressource limitée.
5. Il est difficile de savoir à l'avance si les mesures compensatoires seront réellement efficaces et pérennes étant donné que l'on est incapable de prédire précisément comment un écosystème évoluera sur le long terme.
6. Les mesures compensatoires ne sont pas systématiquement mises en cohérence les unes avec les autres, en particulier lorsque les incidences sont évaluées uniquement à l'échelle des projets.

3. L'importance de l'échelle dans la séquence ERC

A l'échelle des projets = peu de cohérence dans les mesures compensatoires

A l'échelle des documents de planification = mutualisation des sites de compensation



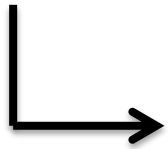
Meilleure cohérence d'un point de vue écologique



Afin de pallier au phénomène de morcellement des impacts, la séquence ERC devrait donc être pensée à plus larges échelles, qu'elles soient spatiales ou temporelles. Les documents d'urbanisme sont des outils qui peuvent être mobilisés pour planifier la compensation, en identifiant des zones qui seront destinées à accueillir des mesures compensatoires. La mise en œuvre d'une compensation territoriale requiert d'intégrer cette démarche dans les SCoT ou PLU.

Conclusion

Si l'objectif ZAN s'inscrit bien dans la logique ERC, le risque est de ne garder que le système de compensation pour atteindre cet objectif.



Privilégier les formes de densification par le renouvellement urbain, la résorption de logements vacants, le renouvellement de friches urbaines, la revitalisation des bourgs, la dépollution des sols, etc.

POUR CONCLURE...

On peut donc s'interroger sur la normalisation d'une pratique de la compensation qui le plus souvent accompagne l'artificialisation des espaces naturels, plus qu'elle ne la remet en cause.

Si l'objectif de Zéro Artificialisation Nette s'inscrit bien dans une logique ERC, le risque est ne garder que le C (soit système de compensation) pour atteindre cet objectif. Il conviendrait d'éviter d'avoir le plus possible recours aux mesures compensatoires et (re)donner toute sa place à l'étape d'évitement. Cela nécessite un changement de regard sur nos désirs de consommation, nos priorités de développement, nos habitudes d'aménagement.

Pour ce faire, il conviendrait de privilégier les formes de densification par le renouvellement urbain (jusqu'à une certaine limite), la résorption de logement vacant, le renouvellement de friches urbaines, la revitalisation de bourgs/villages, la dépollution de sols, ...

Lorsque l'artificialisation ne peut être évitée, celle-ci doit être évaluée en amont du projet, à une échelle bien plus large afin de prendre en compte la composition paysagère dans lequel le projet s'inscrit.