



©Marc Thibault

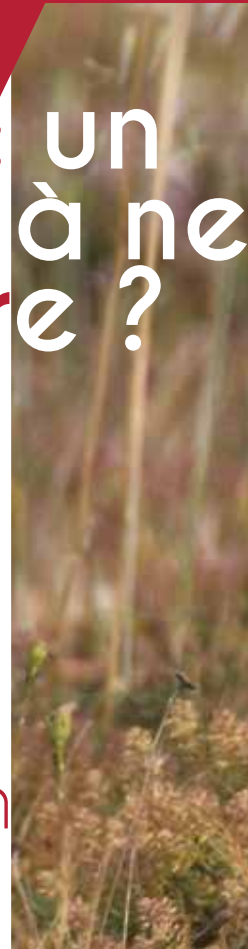


Arnaud Béchet et Anthony Olivier

Nature et Citoyenneté Crau
Camargue Alpilles (Nacicca)
<http://www.nacicca.org/>

Cossure : un exemple à ne pas suivre ?

Regards critiques sur la première expérience de compensation par l'offre initiée en France



Cela fait sept ans déjà que la première expérimentation de compensation écologique par l'offre de la CDC Biodiversité - filiale de la Caisse des dépôts et consignations - dans la plaine de Crau a été lancée. Malgré des résultats encourageants, comme le retour d'oiseaux steppiques sur le site restauré, le mécanisme apparaît déficient dans sa mise en œuvre et est loin d'avoir fait ses preuves d'un point de vue écologique. Au-delà des défaillances techniques et administratives pouvant expliquer cet échec, il faut sans doute s'interroger sur le bien-fondé d'une telle démarche.

La Crau est une plaine steppique bien connue des naturalistes, dont plus de 75 % de la surface a déjà été détruite par des activités humaines depuis le ^{xvi}e siècle¹. Aujourd'hui cette région est victime de sa proximité avec le Grand Port Maritime de Marseille et de sa politique de développement du trafic de conteneur et du tout camion qui l'accompagne.

En 2008, la CDC biodiversité achète 357 ha de vergers industriels en redressement judiciaire, pour un montant d'environ sept millions d'euros. L'opération vise à reconverter des vergers intensifs en pâturages ovins à proximité immédiate de la Réserve naturelle nationale des coussouls de Crau. Les objectifs concrets du projet sont la restauration de la capacité d'accueil du site pour les oiseaux steppiques,



L'outarde canepetière, espèce des milieux steppiques, est revenue sur le site de Cossure.

en particulier pour l'outarde canepetière (*Tetrao tetrao*), grâce à l'arrachage de 300 000 arbres. Il ne s'agit en revanche pas de s'engager dans une restauration hypothétique du coussoul de Crau, habitat dont l'unicité est issue de deux mille années d'interactions entre les êtres vivants (comprenant l'action plurimillénaire du pastoralisme itinérant ovin), le climat méditerranéen et un sol maigre peu profond créé par l'ancien delta de la Durance. Le principe de l'opération est de fournir, à travers cette réserve d'actifs naturels, des mesures compensatoires « clés en main » à des aménageurs dont les projets impactent des espèces protégées. Le montant des actifs vendus, par parcelles d'un hectare à 40 000 € l'unité, intègre leur gestion sur trente ans.

Témoins privilégiés depuis 2008 de la mise en place de cette expérimentation, nous avons relevé un certain nombre de dysfonctionnements et souhaitons émettre ici des réserves sur la supposée efficacité de ce type de démarche, pourtant prônée par ses promoteurs (cf. *Le Courrier de la Nature* n° 274, p. 8-11).

Indéniablement cette opération a eu localement des effets positifs : réhabilitation d'un milieu favorable à certaines espèces d'oiseaux steppiques (outarde canepetière en particulier), remplacement d'un système agricole intensif par une agriculture plus traditionnelle et plus respectueuse de l'environnement et réouverture d'un paysage de type steppique au centre de la Crau, améliorant la connectivité au sein de la réserve naturelle. Mais le dispositif actuel est-il en mesure d'assurer la durabilité de ces effets et ne risque-t-il pas de contribuer à accélérer la dégradation des écosystèmes qu'il est censé protéger ?

Des mesures compensatoires provisoires pour des destructions irréversibles

Contrairement à ce que l'acronyme Réserve d'actifs naturels (RAN) peut laisser croire, le site de Cossure ne bénéficie actuellement d'aucune mesure réglementaire permettant d'assurer sa protection sur le long terme. Le foncier des actifs vendus à des aménageurs au titre de mesures compensatoires appartient toujours à la CDC Biodiversité qui n'a engagé aucune action visant à garantir la pérennité des aménagements entrepris que ce soit par le biais d'une intégration à la réserve naturelle des Coussouls de Crau ou d'une protection par d'autres mesures réglementaires (Arrêté préfectoral de protection de biotope par exemple) ou foncière (comme la rétrocession des terrains au Conservatoire du littoral ou au Conservatoire des espaces naturels de Provence-Alpes-Côte d'Azur). Par ailleurs, le droit de propriété de la CDC Biodiversité sur les actifs de compensation restant entier malgré leur vente, il autorise le changement d'usage des sols dès lors que le délai prévu dans les conventions avec les opérateurs arrive à son terme, soit trente ans. Il s'agit donc de compenser des destructions irréversibles par des mesures compensatoires provisoires à l'échelle des processus et enjeux écologiques. Qui plus est, la convention entre la CDC Biodiversité et l'Etat prévoit qu'en 2016, échéance à laquelle est fixée la première évaluation financière et écologique de l'expérience, la CDC Biodiversité pourra se départir des actifs non vendus (plus de la moitié à ce jour), le retour en vergers d'une partie des terrains n'étant alors pas exclu !

Bilan des cinq premières transactions de la CDC Biodiversité. Pour tous les opérateurs, sauf la SPSE, la compensation concerne l'installation d'entrepôts logistiques sur des prairies sèches. Pour la SPSE, les 10 actifs acquis visent à compenser les impacts induits par les travaux de dépollution dans la réserve de Crau victime d'une fuite d'hydrocarbures (cf. *Le Courrier de la Nature* n° 283, p. 14-17), la société ayant par ailleurs acheté 85 ha de coussoul vierge en réparation des 5 ha irrémédiablement souillés.

Opérateurs	Année d'aménagement du projet	Surface totale du projet (ha)	Surface d'habitat à outardes détruit (ha)	Surface considérée comme impactée dans le dossier réglementaire de dérogation (ha)	Actifs achetés	Ratio (pour 1)
Epad Ouest Provence Clésud	1999	280	100	37*	40	0,4
SCI Boussard Nord (Groupe Carnivor)	2011	28	28	7**	30	1
SCI Boussard Sud	2013	57	57	57	57	1
SPSE	2009		45	45	10	0,2
PRD (Castorama)	2014	32	32	15	15	0,5
Total			262		152	

* Compensation réalisée a posteriori pour un projet achevé avant la mise en place de Cossure.

** Compensation acceptée pour la destruction de 7 ha d'habitat de lézard ocellé.

Source : Documents soumis aux enquêtes publiques et www.blog-durable.net/2011/10/26/une-plateforme-logistique-fait-de-la-compensation-%C2%ABbiodiversite%C2%BB-une-premiere/

Des échanges d'actifs soumis à une négociation politique et à des pressions financières

La démonstration de l'équivalence écologique entre les surfaces d'habitats impactés et les surfaces répondant au besoin compensatoire est au cœur de la démarche de compensation. Cette équivalence s'exprime généralement sous la forme d'un ratio entre les surfaces détruites et les surfaces achetées au titre de la compensation. Etant donné l'incertitude liée à la capacité de restaurer des habitats de qualité équivalente à ceux détruits, il était préconisé par la DREAL PACA (Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Provence-Alpes-Côte d'Azur) que ces ratios varient de un pour cinq à un pour dix pour des espèces à enjeux majeurs². Or les ratios des cinq premières transactions de la CDC Biodiversité n'ont pas dépassé un hectare compensé pour un hectare détruit (cf. tableau). On aurait pourtant pu espérer que l'expérimentation de cette première banque d'actifs naturels permette d'établir un système rationnel, transparent et cohérent d'équivalence entre les surfaces d'habitats impactés et les actifs naturels vendus aux opérateurs.

En pratique, certains aménageurs négocient avec les bureaux d'études chargés des dossiers réglementaires afin de minimiser l'enveloppe financière dédiée à la compensation. Pour ce faire, l'une des stratégies peut consister à réduire artificiellement les surfaces supposément impactées par le projet d'aménagement (par exemple, minimisation de l'emprise réelle du bâti). La faiblesse et l'hétérogénéité des ratios appliqués proviennent du déséquilibre dans le rapport de force entre aménageurs (sociétés internationales traitant directement au niveau des Etats) et fonctionnaires d'administrations régionales en charge de l'instruction des dossiers³. Pressées par les exigences politiques relatives au développement économique des régions et le manque de temps et de moyens pour évaluer les dossiers, les DREAL acceptent les propositions des aménageurs. Ainsi, surfaces impactées et ratios apparaissent en fait être le fruit d'une négociation, qui se joue aussi bien entre les aménageurs et les DREAL qu'entre le MEDDE (ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie) et le CNPN (Conseil



Les coussouls, un milieu steppique typique de la Crau.

COSSURE : UN EXEMPLE A NE PAS SUIVRE ?

national de protection de la nature). Une autre stratégie pour réduire l'enveloppe financière des compensations consiste à choisir les espèces pour lesquelles la compensation sera la moins coûteuse. Alors que la CDC Biodiversité met en avant sa capacité à restaurer de la steppe à outarde canepetière, il est pour le moins surprenant que les services de l'Etat aient laissé le groupe Carnivor acheter des actifs sur Cossure pour compenser la destruction de sept hectares d'habitat à lézard ocellé, site qui accueillait en fait la nidification de l'outarde canepetière.

Un bilan écologique de l'opération qui reste à faire

Même si le site de Cossure accueille aujourd'hui des outardes hivernantes et des mâles chanteurs, aucun bilan des gains et des pertes occasionnés par cette opération n'a été mené à l'échelle de la Crau et de ses environs. Il est donc fort imprudent de parler de réussite écologique globale à ce stade de l'opération, comme peuvent le laisser entendre les promoteurs du projet. Par ailleurs, les actifs de Cossure vendus par la CDC Biodiversité proviennent quasi exclusivement de mesures compensatoires liées à la création de plateformes logistiques (un million de mètres carrés d'entrepôts logistiques construits à Saint-Martin-de-Crau en quatre ans), dont les effets cumulés et induits ne sont pris en compte que très partiellement dans les dossiers d'étude d'impact. Il est donc peu probable que les compensations mises en œuvre parviennent à équilibrer les pertes réellement occasionnées.

Ainsi, l'outarde canepetière, espèce protégée bénéficiant pourtant d'un Plan national d'actions et pour laquelle l'Etat a déboursé des milliers d'euros dans des programmes de conservation, continue de faire les frais d'un développement débridé des infrastructures dans

©Nacicca



Localisation du site de Cossure (orange) et des opérateurs ayant souscrit des actifs auprès de la CDC Biodiversité. 1. Epad Ouest Provence (CléSud) 2. SPSE 3. SCI Boussard Nord (Carnivor) 4. SCI Boussard Sud (Carnivor) 5. PRD (Castorama).

©Nacicca



Le lézard ocellé, un autre habitant de la Crau.



Les plateformes logistiques se multiplient en Crau. Ici à Saint-Martin-de-Crau.

©Agir pour la Crau

le sud de la France (cf. figure 1). Il devient urgent de mettre en place un registre ouvert, accessible à tous, de l'ensemble des mesures compensatoires mises en œuvre au niveau national afin de pouvoir évaluer leurs bénéfices attendus à une échelle pertinente pour les différentes espèces concernées et de s'assurer de leurs mises en œuvre.

La CDC Biodiversité fait des émules

Malgré les multiples incohérences relevées dans cette expérimentation, l'Etat va labelliser cinq autres projets de compensation par l'offre en France métropolitaine (CDC Biodiversité en Alsace, Dervenn en Bretagne, Biotope/Lyonnaise des eaux en Languedoc-Roussillon, EDF en Rhône-Alpes et Conseil général des Yvelines en Ile-de-France). L'engouement du MEDDE pour ce type d'instrument est préoccupant. Non seulement, la démonstration de la plus value écologique n'a pas été faite, mais l'efficacité économique reste à démontrer puisque la CDC Biodiversité n'a toujours pas remboursé le coût de l'opération lié à l'achat du terrain (sept millions d'euros contre 152 actifs vendus à 40 000 euros l'actif soit un peu plus de six millions d'euros). Et même si la CDC Biodiversité rentrait dans ses frais, l'intérêt qu'un intermédiaire supplémentaire tire avantage des dégâts occasionnés à la biodiversité alors que des structures à but non lucratif (comme les Conservatoires d'espaces naturels ou le Conservatoire du littoral) pourraient directement en bénéficier reste à démontrer.

©Nacicca

Notes

a- C'est ce qui se passe depuis quelques années déjà aux Etats-Unis, où, en 2005, on dénombrait 450 opérateurs de compensation par l'offre (*mitigation banks*) dont une grande majorité d'entreprises privées pesant plusieurs centaines de millions de dollars dans le PIB. Dans ce pays, les marchés de compensation associés aux zones humides génèrent aujourd'hui des revenus situés entre 1,3 et 2,2 milliards d'euros par an⁴, sans pour autant que ces banques aient fait leurs preuves d'un point de vue écologique^{5,6,7}.

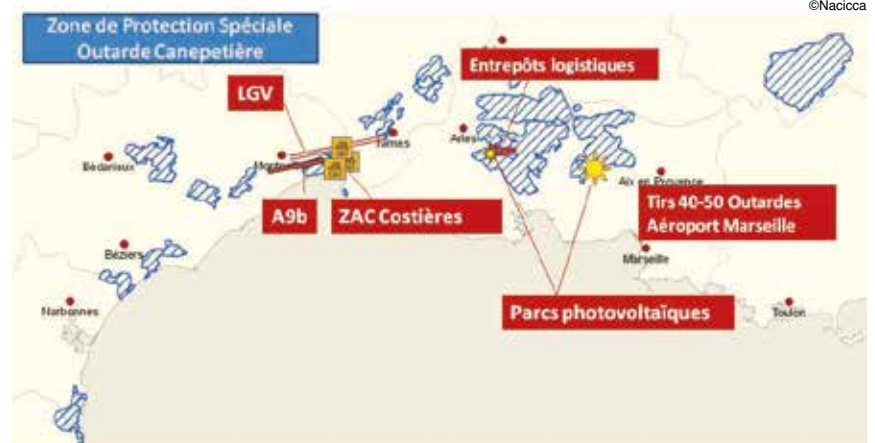


Figure 1 : Localisation des différents projets d'infrastructures impactant les ZPS (Zones de protection spéciales) hébergeant des outardes canepetières sur le pourtour méditerranéen.

COSSURE : UN EXEMPLE A NE PAS SUIVRE ?

La CDC Biodiversité n'est pas la seule responsable de ce piètre bilan. L'instruction des dossiers est défaillante à plusieurs niveaux et cela vaut aussi pour les mesures compensatoires gérées à la demande : bureaux d'étude pas suffisamment indépendants des opérateurs, pression des maîtres d'ouvrage et des élus, voire des préfets, sur les DREAL acceptant des ratios trop faibles et des mesures accommodantes, CNPN mal informé de la réalité des enjeux locaux et débordé par le nombre et l'ampleur des dossiers à traiter. Faute d'un cadre réglementaire plus strict laissant moins de marge de manœuvre aux opérateurs, on peut s'attendre au développement rapide de cette nouvelle niche financière et à une mise en concurrence des banques de compensation^o. La valeur des actifs étant en partie fixée sur la base des coûts de la restauration, on peut facilement présager que les opérateurs s'orienteront vers les actifs les moins chers, encourageant le moins disant, ce qui favoriserait une restauration au rabais.

Un problème technico-scientifique ou un système fondamentalement pervers ?



Paysage typique de la Crau avec vue sur les Alpilles. Quelle équivalence trouver pour la destruction d'habitats issus de deux mille ans d'interactions entre les êtres vivants, le climat et le sol ?

D'aucuns diront que les défaillances constatées nécessitent simplement d'investir plus d'efforts de recherche sur les notions d'équivalence écologique, de préconiser une approche de gestion adaptative et d'inclure des taux d'escompte afin de mieux prendre en compte les incertitudes relatives aux délais et à l'efficacité des opérations de restauration. D'autres diront qu'il suffirait d'améliorer la gouvernance de l'instruction des dossiers en augmentant l'indépendance des bureaux d'étude et en imposant un meilleur suivi scientifique de l'efficacité écologique.

Il est cependant légitime de se demander si l'emphase mise sur la compensation aujourd'hui, que ce soit par l'offre ou par la demande, ne se résume pas à un slogan publicitaire utilisé par les décideurs pour leur éviter de remettre en cause les logiques de croissance économique délétères à la préservation de la biodiversité. En effet, sur le terrain, nous constatons que l'étape « Eviter » du triptyque « Eviter-Réduire-Compenser » est très souvent court-circuitée par la raison impérative d'intérêt public majeur qui se réduit à de simples promesses d'emplois. Les dossiers d'abord rejetés par le CNPN y reviennent souvent avec des mesures compensatoires plus élevées : on achète ainsi le droit à détruire. Dans ce contexte, en offrant des compensations clefs en main, les opérateurs de compensation par l'offre accompagnent et facilitent ce mouvement. ■

A. B. et A. O.



1- Tatin L., Wolff A., Boutin J., Colliot E. & Dutoit T. (coord.) 2014. *Ecologie et conservation d'une steppe méditerranéenne, la plaine de Crau*. Editions Quae, Versailles, France. 384pp.

2- DREAL PACA 2010. *Les mesures compensatoires à la biodiversité. Principe et projets de mise en œuvre en région PACA*. http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_mesures_compensatoires_fev_09_V1_cle5adb51.pdf.

3- Chabran F. & Napoléone T. 2012. Les conditions du développement des banques d'actifs naturels en France. *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 3, n° 1. <http://developpementdurable.revues.org/9199>; DOI : 10.4000/developpementdurable.9199.

4- Madsen B., Carroll N. & Moore Brands K. 2011. *State of Biodiversity Markets - Offset and Compensation Programs Worldwide*. Ecosystem marketplace, rapport 2011. http://www.ecosystemmarketplace.com/reports/2011_update_sbdm

5- Race M.S. & Fonseca M. S. 1996. Fixing Compensatory Mitigation: What Will it Take? *Ecological Applications*, 6: 94-101.

6- Robertson M.M. 2004. The neoliberalization of ecosystem services: wetland mitigation banking and problems in environmental governance. *Geoforum*, 35: 361-373.

7- Walker S., Brower A., Stephens R. & Lee W. 2009. Why bartering biodiversity fails. *Conservation Letters*, 2: 149-15.