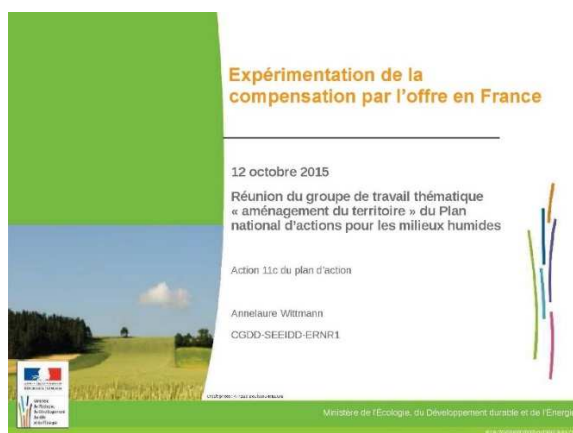


12/10/2015 - Groupe thématique « Aménagement du territoire »

Transcription de l'intervention d'Anne-Laure WITTMANN : L'OFFRE DE COMPENSATION



Anne-Laure WITTMANN :

Bonjour et merci pour votre invitation. Je travaille au Ministère de l'Écologie, Sous-direction pour l'Économie des Ressources Naturelles et des Risques, Commissariat Général au Développement Durable et plus précisément au Bureau des Biens Publics Globaux où j'occupe le poste de chargée de mission "Instruments économiques et biodiversité" qui englobe notamment l'expérimentation de la compensation par l'offre en tant qu'instrument économique, d'autres collègues du CGDD travaillant plus sur le volet réglementaire (études d'impact et procédure).

Ayant pu constater que vous maîtrisiez assez bien le sujet, je vais accélérer sur certains points de ma présentation et commencerai pas un bref historique des éléments de cadrage et des premières leçons tirées des opérations expérimentales de compensation par l'offre pour terminer par un point d'actualité, à savoir le projet de loi "biodiversité" et ses articles sur la compensation - sauf si vous estimez que cela n'est pas nécessaire !



En premier lieu, il s'agit de comprendre pourquoi la France s'est décidée à expérimenter l'offre de compensation - terme préféré à celui de "banque de compensation", et ce afin de ne pas favoriser une marchandisation de la nature et de proposer, en matière de compensation, une offre de services supérieure à l'offre actuelle en termes de qualité.

1



Historique, cadrage et premières leçons tirées des opérations expérimentales de compensation par l'offre




3

L'objectif de cette expérimentation est de répondre à des imperfections d'ordre écologique, économique et administratif : dispersion des mesures de compensation sur la multitude de petits projets d'aménagement entraînant un suivi administratif complexe, notamment pour les maîtres d'ouvrages qui ne sont pas forcément familiarisés avec la séquence "éviter-réduire-compenser", complexité de la mise en œuvre de la séquence ERC occasionnant d'importants délais d'instruction ainsi que des coûts de transaction élevés pour les maîtres d'ouvrage (échanges avec les autorités administratives, choix de prestataires de services adaptés et coordination de la mise en œuvre des mesures compensatoires).

Pourquoi ?

Répondre à des imperfections

- d'ordre **écologique** :
 - Dispersion des mesures de compensation relatives à des opérations de faible ampleur (hors grandes infrastructures) et difficulté à structurer des continuités écologiques
 - Effectivité et efficacité des mesures
- d'ordre **économique**
 - Délais importants (et donc coûts de transaction importants) pour des maîtres d'ouvrages non spécialisés
- d'ordre **administratif**
 - Contrôle et suivi dans le long terme des mesures rendu délicat du fait de la dispersion des mesures de compensation





4

Cette expérimentation, lancée en 2008, devait se faire à droit constant selon les principes suivants :

- compensation en dernier recours ;
- respect de l'intégralité de la procédure administrative ;
- aucun transfert de responsabilité vers l'opérateur de compensation, soit une responsabilité totale du maître d'ouvrage vis-à-vis de ses mesures compensatoires, et ce même s'il a recours à un prestataire.

Principes

- **Expérimentation à droit constant :**
 - Application de la séquence ERC : compensation en dernier recours
 - Respect de l'intégralité de la procédure administrative
 - Pas de transfert de responsabilité vers l'opérateur de compensation
- **Anticipation :**
 - réduction des délais pour le maître d'ouvrage ;
 - réduction du risque d'écart entre l'objectif écologique de la mesure de compensation et la réalité.
- **Mutualisation (projets de faible ampleur) :**
 - économie d'échelle permet de financer le coût de l'anticipation ;
 - cohérence écologique des actions ;
 - faciliter le suivi et le contrôle.

5

Elle s'articule autour de deux grands axes : l'anticipation et la mutualisation. Les mesures de compensation doivent ainsi être réalisées bien avant que le projet censé impacter le milieu soit autorisé afin de diminuer les délais imposés au maître d'ouvrage et de réduire le risque d'écart entre l'objectif écologique et la réalité de la mesure compensatoire. Par ailleurs, l'objectif de l'offre étant de répondre aux besoins de compensation des petits et moyens projets, il s'agit de regrouper ces derniers sur un même site afin de réaliser des économies d'échelle en termes de négociation avec les acteurs locaux, d'acquisition foncières ou de conventionnement, de favoriser une certaine cohérence écologique et de faciliter le contrôle et le suivi administratifs.

[Dominique ARIBERT, Directrice du Pôle "Conservation" du Services des Espaces Protégés de la Ligue pour la Protection des Oiseaux \(Rochefort-sur-Mer\) :](#)

Qu'entendez-vous exactement par "effectuer les aménagements avant les autorisations" ?

[Anne-Laure WITTMANN :](#)

L'objectif de l'offre de compensation consiste à permettre aux opérateurs de réaliser les mesures compensatoires avant même d'avoir contractualisé avec des maîtres d'ouvrages tenus par des objectifs de compensation.

[Dominique ARIBERT :](#)

Ce qui me choque, c'est la formule "avant les autorisations". Vous supposez donc qu'il n'y aura pas de recours sur les opérations ?

[Anne-Laure WITTMANN :](#)

En fait, l'opérateur qui se lance dans une offre de compensation anticipe sur un territoire qui va subir un certain nombre d'aménagements et prévoit ainsi en amont la mise en place de mesures compensatoires. A ce titre, il engage un préfinancement et prend donc clairement un risque économique puisqu'il doit ensuite trouver des clients à qui vendre la mesure compensatoire qu'il a mise en œuvre, mais cette action a un intérêt écologique évident puisque la restauration de l'environnement intervient avant sa destruction.

Pour en revenir à ma présentation, la première expérimentation d'offre de compensation (opération Cossure) a été menée en 2008 dans la plaine de la Crau (région PACA) dans le cadre d'une convention conclue entre le Ministère et la filiale biodiversité de la Caisse des Dépôts. Par la suite, en 2011, la question de la généralisation de l'offre de compensation s'est posée et le besoin d'acquiescer plus de recul sur des contextes différents s'est vite avéré nécessaire, d'où le lancement d'un appel à projets qui a généré un nombre important d'échanges entre les porteurs de projets et le comité de sélection

composé de l'administration centrale, des DREAL et du CNPN. En 2014, suite au changement de ministre, une certaine hésitation s'est fait sentir vis-à-vis de cette opération. Ce n'est donc qu'en 2015 que trois nouvelles opérations expérimentales ont été sélectionnées et on fait l'objet d'un courrier d'accord de la Ministre.

Historique

2008	1ère opération expérimentale ("Cossure" MEDDE - CDC Biodiversité)
2011	Appel à projets MEDDE afin d'identifier de nouvelles opérations expérimentales permettant de diversifier : <ul style="list-style-type: none"> ▪ les régions concernées ▪ les espèces / habitats / écosystèmes ciblés ▪ les opérateurs (grandes entreprises, associations, PME, collectivités locales...)
2012-2013	Co-construction collective de 4 projets sélectionnés parmi 9 reçus Comité de sélection : MEDDE (DEB/CGDD/DREAL) et CNPN
Début 2015	Démarrage des 3 nouvelles opérations expérimentales




6

A l'heure actuelle, quatre opérations expérimentales d'offre de compensation sont donc en cours :

- en région PACA, l'opération "CDC Biodiversité" que j'ai évoquée tout à l'heure et qui fait l'objet d'un engagement sur 30 ans ;
- en Isère, une opération portée par l'association "Initiative Biodiversité Combe Madame", créée par EDF sur des terrains lui appartenant et qui consiste à transformer en milieu ouvert un fond de vallée en friche au bénéfice d'espèces de montagne et à restaurer une zone humide) ;
- en Bretagne, dans le sous-bassin de la rivière Aff, une opération de compensation en zone humide portée par Dervenn qui se déroulerait par le biais de conventions conclues avec des agriculteurs ;
- en Ile-de-France, sur des milieux secs situés le long de la Seine, une opération portée par le Conseil Départemental des Yvelines.

Les opérations expérimentales

En cours :

- CDC-Biodiversité : « Cossure » en PACA (2008-2038)
- EDF : « Combe - Madame » en Isère (2014-2044)
- Dervenn : « Sous-bassin de l'Aff » en Bretagne (2014-2044)
- Conseil général des Yvelines : « offre yvelinoise de compensation » (2014-2044)

A l'étude :

- CDC-Biodiversité / Agro InVivo : « Hamster d'Alsace » (2014-2044)

Documents téléchargeables :
<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Experimentation-national-e-d-offre,44429.html>




7

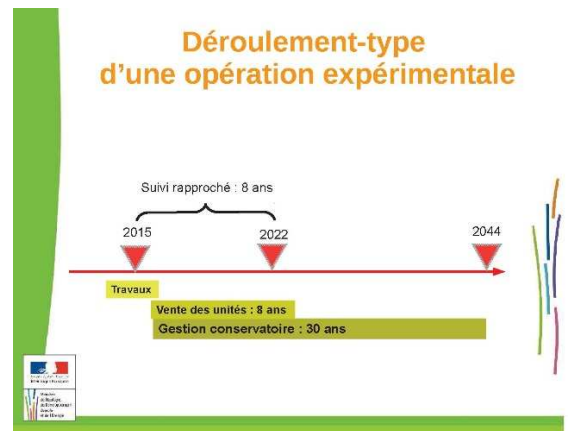
Dominique ARIBERT :

Cela signifie donc que dans le cas du projet de Combe Madame, EDF va faire payer par d'autres la gestion de son terrain ? C'est bien ça le sujet, en fait !

Anne-Laure WITTMANN :

En fait, il s'agira pour EDF de démontrer que les opérations de gestion de ce terrain entraîneront effectivement un gain écologique.

Quoi qu'il en soit, il est possible de consulter sur le site Internet du Ministère les dossiers descriptifs de ces opérations ou "dossiers d'engagement" des opérateurs ainsi que les courriers adressés par la Ministre et qui comportent en annexe un rappel des principales conditions que je vais vous présenter maintenant.



Une opération d'expérimentation d'offre de compensation débute par une période de suivi rapproché sur huit ans et notamment par une sécurisation foncière, soit par acquisition, soit par conventionnement. Ensuite, les travaux de restauration écologique sont lancés, suivis par la vente des unités de compensation et par une période de gestion des terrains qui s'étale sur 30 ans.

Dans ce contexte, l'opérateur de l'offre de compensation est soumis à un certain nombre de conditions :

- la définition d'un périmètre de 25 km maximum à l'intérieur duquel il peut vendre des unités de compensation, et ce afin de conserver le caractère local de ces opérations et d'assurer leur cohérence écologique ;
- la notion d'anticipation que j'ai déjà mentionnée ;
- la notion de mutualisation, qui implique la multiplicité des clients ;
- pas de production d'unités de compensation pour les seuls besoins de l'opérateur afin de conserver la notion d'offre de services ;
- la transparence, avec publication des rapports de gestion et des registres d'unités de compensation créées et vendues ;
- la pérennité, notamment en ce qui concerne les conditions d'acquisition ou de conventionnement ou le mélange des deux ;
- l'obligation de s'engager sur 30 ans minimum de gestion conservatoire et d'assurer la fonction écologique des terrains au-delà de cette période.



Dominique ARIBERT :

Pour ma part, je trouve un peu dommage que le rayon d'intervention soit limité à 25 km, notamment en ce qui concerne les estuaires. Par exemple, dans le cas d'une métropole comme Nantes, les 25 km ne permettent pas d'aller jusqu'au bout de l'estuaire de la Loire.

Anne-Laure WITTMANN :

Je précise que ce périmètre n'a aucune valeur juridique et qu'il n'est inscrit ni dans la loi, ni dans les autorisations des projets. Il n'est utilisé qu'à titre indicatif afin d'insister sur le fait que la compensation doit être locale, et il devrait pouvoir être assoupli au cas par cas en fonction des enjeux.

Pour en revenir à ma présentation, je tiens à préciser qu'en termes de cadrage des unités de compensation, la France reste l'un des pays les plus exigeants. Elle prône en effet une équivalence stricte "espèce pour espèce" et "habitat pour habitat" et n'autorise aucune substitution en la matière. Les unités de compensation sont donc très spécifiques et ne sont pas interchangeables d'une procédure à l'autre. Par ailleurs, leur prix est déterminé par les coûts de mise en œuvre des mesures compensatoires.

Le cadrage de l'expérimentation

Unités

- Équivalence stricte (espèce pour espèce, habitat pour habitat)
- UC spécifiques (ex: 1 ha d'habitat d'outarde canepetière) => non échangeables
- Prix déterminé par les coûts de mise en œuvre des mesures compensatoires

Gouvernance

- Comité de pilotage national
- Comités de pilotage locaux animés par les DREAL
 - Membres : chambres d'agriculture, associations, scientifiques, collectivités locales
 - Autorisent la vente des UC
 - Suivent l'effectivité des mesures

10

En termes de gouvernance, il existe un comité de pilotage national composé des services de l'administration, du CNPN et des opérateurs ainsi que des comités de pilotage locaux animés par les DREAL et qui associent de façon plus large les parties prenantes locales. Chaque opérateur devra rendre des comptes au comité de pilotage local et soumettre son état initial à la validation de la DREAL, qui le fera suivre ensuite au comité de pilotage national.

Le comité de pilotage national

Mission

- s'assurer de la cohérence entre les opérations et de leur bon déroulement ;
- examiner et valider les rapports transmis par l'opérateur pour chaque opération expérimentale ;
- évaluer l'expérimentation d'offre de compensation en termes de pertinence écologique et économique ;
- capitaliser les résultats de l'expérimentation ;
- proposer au besoin des évolutions du dispositif.

Source : Rappel des principaux engagements des opérateurs

11

Cette expérimentation va faire l'objet d'un suivi qui permettra d'en retirer des éléments d'évaluation et d'élaborer différents documents. Chaque opérateur devra produire - selon un canevas qui sera défini lors du prochain comité de pilotage du 24 novembre 2015 - un rapport sur l'état initial des sites choisis pour faire l'objet de mesures compensatoires ainsi qu'un rapport annuel portant sur les moyens déployés, les résultats obtenus, le suivi des unités vendues et les événements notables survenus dans l'année. Il devra également rédiger un bilan à mi-parcours, soit au plus tard le 31 décembre 2018, et un bilan au terme des huit années d'expérimentation. Par ailleurs, les comités de pilotage national et locaux mettront à disposition les comptes rendus de leurs réunions respectives, sachant que tous les documents que je viens d'évoquer seront rendus publics.

Le comité de pilotage national

Composition

- Commissariat général au développement durable (CGDD),
- Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DREAL),
- Autorité Environnementale (AE),
- DREAL/DRIEE concernées par les opérations,
- Conseil national de la protection de la nature (CNPN),
- et l'ensemble des opérateurs.

Fonctionnement

- Réunions environ tous les 6 mois durant 8 ans (2015-2022).
- Afin de traiter de questions spécifiques relatives à une opération, peut prévoir des séances associant uniquement l'un des opérateurs.

Source : Rappel des principaux engagements des opérateurs




Dominique ARIBERT :

Cela inclut-il un suivi des dépenses et des rentrées d'argent effectuées dans le cadre de la vente des unités de compensation ?

Anne-Laure WITTMANN :

Oui, tout ceci figurera dans les différents registres. Comme je l'ai déjà indiqué, le prix de l'unité doit refléter le coût des mesures compensatoires et toutes les opérations peuvent bien entendu réaliser des bénéfices car, dans le cas contraire, aucun acteur économique ne se lancera dans ce type d'opération.



Sources d'information pour le suivi et l'évaluation de l'expérimentation

A) Les documents que les opérateurs se sont engagés à produire :

- 1 rapport sur l'état initial des sites, dans les 6 mois suivant leur intégration dans le dispositif ;
- 1 rapport annuel comprenant les éléments suivants :
 - suivi et évaluation de la mise en œuvre des mesures (moyens) ;
 - suivi scientifique et évaluation de l'efficacité des mesures (résultats) ;
 - suivi des unités vendues ;
 - événements notables survenus dans l'année écoulée.
- 1 rapport de bilan à mi-parcours, au plus tard le 31 décembre 2018 ;
- 1 rapport de bilan, au plus tard le 31 décembre 2022.

B) Les PV des réunions du copil national, des copil locaux

C) Les registres de vente des unités de compensation

Pierre CAESSTEKER :

Ne serait-il pas possible de baser le canevas de l'état initial sur la méthode nationale d'évaluation des fonctions afin de partir sur un pied d'égalité et de le mettre en application dès la fin janvier 2016 ? Le Muséum doit en effet finaliser son rapport fin décembre 2015 en collaboration avec les CEREMA, le

Forum des Marais Atlantiques, le Muséum d'Histoire Naturelle, l'IRSTEA et les autres établissements qui travaillent sur le sujet. Cela nous permettra peut-être aussi d'avoir des retours sur les actions de restauration qui ont été menées.

Dominique ARIBERT :

J'aimerais également savoir comment les opérateurs s'y prendront pour chiffrer le coût de l'unité vendue. En effet, dans le cas de la LGV, la conversion des hectares en aménagements de ponts a donné lieu à un calcul extrêmement complexe lié à une opération d'investissement.

Anne-Laure WITTMANN :

Le fonctionnement annuel est en effet un exercice très complexe. Par exemple, s'il faut faire une projection de tout ce qui devra être payé à des agriculteurs sur 30 ans, cela nécessite de calculer une sorte de manque à gagner - car c'est ainsi que les agriculteurs le vivent - et ce dans l'incertitude la plus totale quant à l'évolution du prix des céréales ! Par conséquent, lorsqu'ils réalisent leur budget prévisionnel sur 30 ans, les opérateurs y incluent de grosses provisions pour risques ainsi qu'une ligne "imprévu" importante. Les montants nécessaires à l'acquisition foncière peuvent être anticipés, mais pour les opérateurs qui prévoient de travailler uniquement par conventionnement, l'exercice est beaucoup plus difficile.

Je vais à présent vous parler des leçons que nous avons pu tirer jusqu'à présent du montage des opérations. En premier lieu, nous avons affaire à des opérateurs très variés, qui s'orientent tous vers un portage partagé des opérations : le Conseil départemental des Yvelines envisage une association ou un GIP, Dervenn compte créer une société coopérative d'intérêt collectif et EDF a déjà créé l'association "Initiative Biodiversité Combe Madame". Ce portage collectif paraît donc être la solution la plus adaptée, notamment pour des raisons de gouvernance, de partage de risques ou de levée de fonds dans le cadre du pré-investissement. C'est en effet la disponibilité du capital qui conditionne la réussite de ces opérations. Dans le cadre de l'expérimentation d'offre de compensation menée sur la plaine de la Crau, CDC Biodiversité a tout de même pré-investi 12 millions d'euros, et il existe en France peu de structures qui peuvent réaliser un tel investissement pour acheter un terrain de plus de 350 ha et le restaurer avec des techniques assez sophistiquées.

Leçons tirées du montage des opérations

- Des opérateurs de nature différente : opportunités et contraintes liées à chaque **modèle organisationnel**
 - Disponibilité du capital
 - Disponibilité du foncier
 - Accès à l'information
 - Compétences et partenariats locaux
- Le **contexte local** :
 - Forte pression d'aménagement vs disponibilité du foncier
 - Nécessité d'une bonne collaboration entre services de l'État, opérateurs de compensation et société civile

14

Leçons tirées (2)

- Concilier **viabilité économique** et **qualité écologique** :
 - Nécessité d'un Etat prescripteur fort et d'un cadre réglementaire clair : les mesures compensatoires sont obligatoires et suivies d'effet
 - La séquence ERC doit être incitative
 - Le dimensionnement de l'offre doit rester évolutif et adapté à la demande locale
 - Le niveau de spécificité des actifs conditionne les caractéristiques de l'offre (biodiversité « ordinaire » vs espèces protégées)
 - Nécessité d'une ingénierie sociale : acceptabilité de la compensation et implication des acteurs locaux (agriculteurs, ONG, chercheurs)



15

Leçons tirées (3)

- Nécessité d'**anticiper** les projets (Identifier les futurs clients et intégrer la séquence ERC le plus en amont possible)



16

La disponibilité du foncier est également un élément essentiel et varie énormément d'un opérateur à l'autre. Par ailleurs, l'accès à l'information est très important, ainsi que les bonnes relations avec les services de l'État, et ce afin de pouvoir détecter le plus en amont possible les projets d'aménagement susceptibles d'émerger et de faire l'objet de compensations, les types de milieux impactés, les besoins de compensation, les contraintes, etc. Les compétences et les partenariats locaux jouent également leur rôle, tous les opérateurs ayant besoin de s'appuyer sur des compétences naturalistes, sur la société civile locale, sur les chambres d'agriculture, les collectivités locales, etc. Enfin, le contexte local ne doit pas être négligé, sachant que les zones ciblées par ces opérations expérimentales subissent à la fois une forte pression d'aménagement et un besoin important de compensation, ce qui rend d'autant plus complexe la disponibilité du foncier.

Ghislaine FERRERE :

Par apport aux opérations elles même, qui est-ce qui valide la qualité écologique ?

Anne-Laure WITTMANN :

J'ai oublié de le mentionner. Chaque opérateur doit rendre des comptes à un comité de pilotage local, comprenant les parties prenantes locales sous l'animation de la DREAL avec les premières validations par exemple de l'état initial, et ensuite c'est envoyé au comité de pilotage au niveau national. Il y a une double validation.

Dominique ARIBERT :

Je reste tout de même très perturbée par le choix d'EDF qui va faire payer des unités de compensation à d'autres sur des propriétés qui lui appartiennent et qu'il est censé entretenir. Cela signifie que demain, d'autres propriétaires d'espaces naturels qui ont des travaux à faire pourront faire pareil. En effet, si

l'on reprend les principes de la compensation, si EDF avait fait des travaux, personne n'aurait accepté que la compensation porte sur ses propres terrains, considérant qu'en tant que propriétaire foncier, il se doit de les gérer. On pourrait donc proposer en compensation, par exemple, des gestions-restaurations de réserves naturelles.

Anne-Laure WITTMANN :

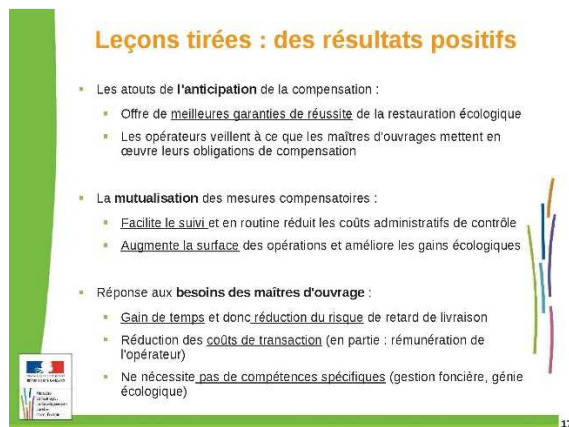
Ce que vous mentionnez, c'est un espace protégé par voie réglementaire que l'État s'engage à maintenir en bon état ou à restaurer, parfois dans le cadre de directives européennes. Un terrain privé, en revanche, ne fait l'objet d'aucun engagement de ce genre.

Patrick BAZIN :

Par rapport à cette remarque, je pense que cela peut avoir des impacts profonds sur les politiques de préservation de la nature et des espaces naturels en général. A partir du moment où un actif naturel existera, il sera potentiellement monnayable au travers d'une mesure compensatoire et il deviendra peut-être très difficile d'inclure ces actifs naturels dans des politiques "normales" de préservation. Créer un nouvel protégé pourrait donc devenir quasiment impossible puisque l'actif en question serait de toute façon mis de côté pour une éventuelle compensation. Ce risque est donc bien réel, et ce malgré les garde-fous que vous essayez d'installer pour éviter les marchandisations trop rapides.

Anne-Laure WITTMANN :

Il me semble que le problème que vous évoquez ne vient pas de l'offre de compensation en tant que telle mais qu'il est plus général. En fait, il est apparu dès la création de l'obligation de compensation en 1976. Depuis cette date, les maîtres d'ouvrage doivent effectivement trouver des terrains sur lesquels mettre en œuvre des mesures compensatoires et n'importe quelle entreprise peut se positionner en tant que prestataire de services et proposer des terrains éligibles à ces mesures. D'un point de vue théorique, ce problème existe donc depuis longtemps.





Leçons tirées : des résultats positifs

- Les atouts de l'**anticipation** de la compensation :
 - Offre de **melleures garanties de réussite** de la restauration écologique
 - Les opérateurs veillent à ce que les maîtres d'ouvrages mettent en œuvre leurs obligations de compensation
- La **mutualisation** des mesures compensatoires :
 - **Facilite le suivi** et en routine réduit les coûts administratifs de contrôle
 - **Augmente la surface** des opérations et améliore les gains écologiques
- Réponse aux **besoins des maîtres d'ouvrage** :
 - **Gain de temps** et donc **réduction du risque** de retard de livraison
 - **Réduction des coûts de transaction** (en partie : rémunération de l'opérateur)
 - Ne nécessite **pas de compétences spécifiques** (gestion foncière, génie écologique)

17

Leçons tirées : un modèle économique prometteur

- Du point de vue de l'Etat prescripteur
 - La hiérarchie ERC impose une Compensation plus coûteuse que la Réduction, elle-même plus coûteuse que l'Evitement ;
 - L'Etat impose les objectifs des mesures compensatoires et donc définit la qualité de l'offre.
- Du point de vue de l'opérateur de compensation :
 - Le TRI est une donnée d'entrée de son modèle économique. Le prix de vente de l'unité est calculé sur cette base ;
 - Un seuil de rentabilité / point mort à 8 ou 10 ans (actif de long terme).

18

Dominique ARIBERT :

Il n'en reste pas moins qu'il ne suffit pas de laisser ses terrains se dégrader pour ensuite les ouvrir à la compensation afin de combler un besoin financier. Or, c'est un peu à cela que ressemble l'opération d'EDF.

Pierre Olivier LAUSECKER :

Oui mais il faudra bien qu'EDF justifie des gains écologiques réalisés sur les terrains compensés !

Anne-Laure WITTMANN :

Et en même temps, si EDF décide de transformer son terrain en terrain de golf et d'y déverser des pesticides, cela reste son terrain et il peut y faire ce qu'il souhaite.

Dominique ARIBERT :

Absolument pas ! Ce terrain est situé dans le massif de Belledonne, et donc probablement dans un site Natura 2000 !

Joris BIAUNIER :



On est tous d'accord sur le risque de dérives, mais cela sera toujours mieux que la situation actuelle.

Jérémy MIROIR :

Tout n'est pas non plus mauvais dans ce qui se fait aujourd'hui ! L'assortiment des mesures et des outils actuellement disponibles est intéressant, et cet outil est quand même relativement restreint et s'applique à des zones qui subissent une pression d'urbanisation ou d'artificialisation importante. Il va donc s'agir de cas assez limités.

Des points de vigilance (1)

- Du point de vue de l'opérateur de compensation
 - Un dimensionnement de la banque d'actifs naturels inférieur au potentiel des études de marché pour réduire le risque d'invendus
 - Le financement des investissements initiaux (foncier et génie écologique) peut être trop lourd pour des petits opérateurs (PME) :
 - recours à des prêts adaptés ?
 - privilégier le conventionnement par rapport à l'acquisition foncière ?



19

Anne-Laure WITTMANN :

Je vous propose maintenant de continuer sur le sujet d'aborder à présent les points de vigilance qui semblent vous interpeler et dont nous sommes plus que conscients ! En premier lieu, ils portent sur les opérateurs de compensation et concernent tout particulièrement le dimensionnement de la réserve d'actifs naturels. Le cas de la plaine de la Crau a d'ailleurs été un argument à l'encontre de ceux qui craignaient une marchandisation excessive. En effet, suite à l'achat et à la restauration d'un grand terrain de 357 ha par CDC Biodiversité - qui, en soi, constitue une réussite écologique - seule la moitié des unités de compensation a été vendue, ce qui a entraîné un manque à gagner certain pour l'opérateur de compensation et a "refroidi" l'enthousiasme du secteur privé par rapport à l'Eldorado qu'il avait pu imaginer. A l'heure actuelle, ces opérations sont perçues comme risquées, et dans le cadre des trois nouvelles expérimentations, nous avons conseillé aux opérateurs de ne pas lancer tout de suite dans l'acquisition d'un terrain énorme et dans des travaux importants mais plutôt de procéder progressivement en privilégiant le conventionnement, tout du moins dans un premier temps. Il convient en effet de rester prudent dans le dimensionnement afin de limiter le risque d'invendu.

Dominique ARIBERT :

On peut aussi considérer cette situation sous un autre angle en se disant qu'il y aura certainement d'autres aménagements dans le sud et que l'offre de compensation existe donc déjà.

Anne-Laure WITTMANN :

C'est vrai en ce qui concerne la Caisse des Dépôts car elle peut se permettre d'absorber 12 millions d'euros, mais ce n'est pas le cas de tout le monde. Si on veut que le système marche, les invendus doivent donc rester dans des proportions acceptables. Par ailleurs, il faut savoir qu'en plaine de la Crau, l'opérateur a été assez optimiste au moment de l'étude de marché. Or, il s'avère qu'un certain nombre de projets sur lesquels il comptait ont finalement davantage mis l'accent sur l'évitement et la réduction et ont donc diminué leurs besoins de compensation. C'est donc très positif pour l'environnement, mais cela peut tout de même créer des tensions pour l'opérateur ! Il s'agit donc d'atteindre un équilibre entre réussite écologique et réussite économique.

Pierre CAESSTEKER :

Le problème réside aussi certainement dans le choix du type de milieu à compenser. La plaine de la Crau est composée de coussoul. Or, c'est le seul endroit où on en trouve.

Des points de vigilance (2)

Du point de vue de l'Etat

- S'assurer de l'additionnalité
 - Tentation des opérateurs de réaliser des opérations de compensation sur des sites ayant déjà une réelle valeur écologique
 - Quel bilan à l'échelle d'un territoire (ex : forêts vers prairies vs prairies vers forêts)?
- Aller vers davantage de pérennité
 - Au-delà de la durée de l'obligation de compensation : retour à l'état initial ?
 - Quid du financement à long terme de l'entretien des terrains ?
- Gérer les risques de défaillance
 - Disparition du maître d'ouvrage (lotisseur, aménageur, etc.) : que devient l'obligation de compenser ?
 - Disparition de l'opérateur : faut-il introduire dans les contrats une obligation de couverture de ce risque ?



20

Anne-Laure WITTMANN :

Pour continuer sur les points de vigilance, l'additionnalité va également devoir être beaucoup plus détaillée en termes de doctrine puisqu'il y existe effectivement une forte tentation de réaliser des opérations sur des sites qui bénéficient déjà d'une réelle valeur écologique. Nous devons également nous interroger sur le type de bilan à l'échelle d'un territoire. Par exemple, il est souvent question en ce moment de restaurer des milieux ouverts, ce qui nécessite de couper des arbres et donc de compenser le défrichement. Il s'agit alors de compenser une compensation !

Dominique ARIBERT :

Je signale à cet égard que le projet de loi "biodiversité" contient un article qui prévoit qu'une restauration d'habitat ne pourra pas être compensée.

Anne-Laure WITTMANN :

En termes de pérennité, on entend souvent des acteurs naturalistes nous dire que les mesures compensatoires doivent ensuite être placées sous protection réglementaire. Sur un plan juridique, cela donne effectivement une impression de sécurité. En revanche, sur le plan économique, cela revient à transformer un mécanisme de l'ordre du pollueur-payeur en un mécanisme financé par les pouvoirs publics, ce qui crée un transfert de charge inacceptable. A titre d'alternative, nous réfléchissons à des outils de financement à long terme. Par exemple, afin de recevoir leur agrément de l'État, les opérateurs américains de banques de compensation ont l'obligation de créer un fonds d'investissement sur lequel ils placent une grosse somme d'argent dont les intérêts à long terme permettent de financer la maintenance des mesures compensatoires. En effet, les mesures de gestion d'un terrain restauré ne sont pas forcément très coûteuses. En France, on pourrait peut-être prélever une petite partie des recettes de vente des unités de compensation pour alimenter un fonds similaire dont le fonctionnement et les modalités de gestion devront ensuite être précisés. Quoi qu'il en soit, il existe réellement un besoin d'outils de financement et non pas uniquement de protection réglementaire.

Dominique ARIBERT :

Il faudrait au moins un arrêté de biotope permettant d'indiquer qu'un terrain a servi à de la compensation, ce qui aujourd'hui n'est pas visible, et ce afin d'éviter que ce terrain subisse ensuite des aménagements.

Anne-Laure WITTMANN :

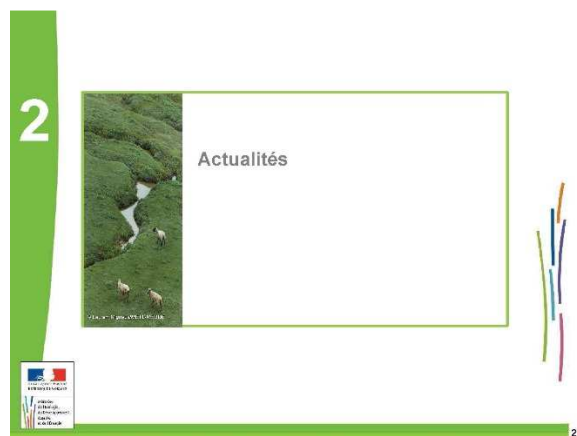
Je vais y revenir car nous avons un outil pour gérer ça. Pour en terminer avec la vigilance, il s'agira également de gérer les risques de défaillance et notamment l'éventuelle disparition du maître d'ouvrage. Le problème se pose par exemple avec les lotisseurs puisqu'une fois le lotissement vendu, les agents immobiliers ont tendance à disparaître ! Or, même si l'opérateur a réglé son unité de compensation, ça ne le dispense pas de sa responsabilité juridique sur la durée prescrite dans son autorisation de projet. Le maître d'ouvrage reste en effet l'interlocuteur de l'administration et, par ailleurs, il ne serait pas souhaitable qu'il puisse transférer sa responsabilité sur le gestionnaire de compensation car, d'un point de vue juridique, la seule base légale est l'acte d'autorisation du projet qui est signé par le préfet et qui engage le maître d'ouvrage. L'arrêté correspondant ne mentionne pas du tout les prestataires de service qui se chargeront de la mise en œuvre de la compensation. Quoiqu'il en soit, nous pensons qu'il faut éviter la dilution des responsabilités et que le maître d'ouvrage doit rester l'unique responsable.

Dominique ARIBERT :

Pardonnez-moi, mais je pense que c'est totalement irréaliste au vu du nombre important d'entreprises qui disparaissent. Il suffit de constater, en France, le nombre de terrains pollués qui sont sans propriétaires. A mon sens, ne pas vouloir transférer la responsabilité sur celui qui prend en charge la compensation risque d'entraîner un manque certain d'efficacité.

Anne-Laure WITTMANN :

Peut-être, mais celui qui prend la compensation en charge peut également disparaître ! D'où la nécessité de la mise en place d'une assurance. Par exemple, en France, dès l'ouverture d'une carrière, il faut provisionner le fonds nécessaire à la renaturation du site une fois la carrière fermée. Ce sont des mécanismes similaires que nous pouvons envisager, sachant qu'il reste à en étudier la faisabilité économique, notamment dans le cas de petits projets où le coût risquerait d'être répercuté de façon importante sur les usagers.



Je vais à présent aborder quelques sujets d'actualité, et notamment le projet de loi de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages issu des débats de la commission développement durable et aménagement du territoire du Sénat du 8 juillet 2015. Les éléments qui nous intéressent plus particulièrement sont les suivants :

Projet de loi de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages
(commission développement durable et aménagement du territoire du Sénat, 8 juillet 2015)

Article 33AA
- « tierce expertise » sur les demandes de dérogation espèces protégées

Article 33A
- Rappel du respect de l'équivalence écologique
- Pour remplir ses obligations de compensation, 3 possibilités :

- directement (à la demande),
- en recourant à un **opérateur de compensation** (à la demande),
- par acquisition d'unités de compensation d'une **réserve d'actifs naturels**

- Le **maître d'ouvrage** reste seul responsable.
- Possibilité pour l'État de mettre en demeure puis de faire exécuter d'office via des opérateurs.




22

- L'article 33AA, qui prévoit d'ajouter une étape supplémentaire dans les processus de dérogation "espèces protégées" avec l'introduction d'une tierce expertise qui pourrait s'assurer que la séquence ERC a bien été appliquée et que la compensation intervient bien en dernier recours après que le maître d'ouvrage ait fait tous les efforts nécessaires.
- L'article 33A, qui rappelle le principe du respect de l'équivalence écologique et définit trois modalités de mise en œuvre des mesures compensatoire à l'intention des maîtres d'ouvrage : mise en œuvre directe ; recours à un opérateur de compensation ; acquisition d'unités de compensation d'une réserve d'actifs naturels. Le texte précise que le maître d'ouvrage reste seul responsable et que l'État peut procéder à une mise en demeure des maîtres d'ouvrage qui ne mettraient pas leurs mesures compensatoires en œuvre et à une exécution d'office par l'intermédiaire d'un opérateur de compensation ou d'une réserve d'actifs naturels, le tout sous réserve de l'existence de cette dernière et du respect de l'équivalence écologique.

Projet de loi de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages
(commission développement durable et aménagement du territoire du Sénat, 8 juillet 2015)

Article 33A (suite)
- Les contrats peuvent prendre la forme d'**obligations réelles environnementales** (Art. 33)
- **Agrément par l'Etat** (modalités à fixer par décret):
a) des **opérateurs** de compensation
b) des **opérations** de réserves d'actifs naturels.
- **Géolocalisation** des mesures, portail accessible au public sur internet.

Article 33BA
- **Inventaire** national par l'AFB des espaces naturels publics pouvant être mobilisés pour mettre en œuvre des mesures compensatoires




23

Cet article prévoit également que les éventuels contrats passés dans le cadre de la mise en œuvre des mesures compensatoires puissent prendre la forme d'obligations réelles environnementales (nouvelle forme de contrat prévue à l'article 33 du projet de loi "biodiversité" et dont l'objectif est d'assurer une certaine pérennité des engagements pris par les parties au contrat). De plus, les sénateurs ont ajouté un agrément par l'État des opérateurs de compensation, dont les modalités restent à définir par décret. L'article généralise le recours aux réserves d'actifs naturels et prévoit un agrément de ces opérations par l'État. En termes de suivi des terrains ayant fait l'objet de compensation, l'article prévoit une géo-localisation des mesures compensatoires par le biais d'un portail Internet accessible au public qui est actuellement en cours d'élaboration par le CGDD et le Cerema et qui, je l'espère, devrait être disponible en 2016.

- L'article 33BA prévoit que l'Agence Française de la Biodiversité réalise un inventaire national des espaces naturels appartenant à des personnes publiques et qui pourraient être mobilisés

pour mettre en œuvre des mesures compensatoires. Cette mesure fait suite à un échange entre la Ministre de l'Écologie et le rapporteur de la commission développement durable et aménagement du territoire du Sénat au cours duquel a été évoquée cette possibilité de mobiliser des terrains publics au lieu d'aller importuner des agriculteurs. Bien évidemment, notre avis est plus que réservé sur la question car, d'une part, le principe "pollueur-payeur" de la compensation n'est pas censé s'appliquer sur des espaces publics et, d'autre part, c'est la qualité du terrain - et donc le gain écologique - qui doit primer et non sa nature juridique.

Jérémy MIROIR :

A ce propos, je pense à l'exemple de la Caisse des Dépôts et Consignations qui possède plusieurs centaines d'hectares sur la Bassée Auboise entre Nogent-sur-Seine et Romilly-sur-Seine qui sont plantés en peupliers ou gérés de façon extrêmement mercantile et sur lesquels vivent un grand nombre d'espèces remarquables localisées en marge des boisements. Or, en cas de suppression des peupliers, le potentiel de régénération de ces terrains est extraordinaire. Il ne faut donc pas se fermer totalement à cette solution car certains terrains de l'État sont très intéressants. Je pense d'ailleurs également aux terrains militaires qui, une fois rétrocédés à l'État, peuvent être réaffectés à d'autres utilisations.

Dominique ARIBERT :

Pour ma part, je trouve aberrant de ne pas avoir pris en compte les zones industrielles désaffectées.

Anne-Laure WITTMANN :

Il faut savoir que nous disposons de bases de données qui recensent les anciennes zones industrielles et les terrains pollués. Par ailleurs, nous disposons d'un retour d'expérience en provenance des États-Unis et notamment de l'État du New Jersey qui, en termes de superficie, d'urbanisation et de densité de population, est à peu près comparable à la France. Cet État a mis en place des banques de compensation qui ont permis de renaturer des friches industrielles et urbaines. Or, il apparaît que ce type de mesure compensatoire est le plus coûteux à mettre en place car il est bien évidemment plus onéreux de renaturer une zone urbaine très dégradée d'un point de vue écologique plutôt qu'un site naturel en bon état qu'il suffit de débroussailler ! En définitive, le prix de l'unité de compensation à l'hectare dans le New Jersey est de 400 000 dollars alors qu'en plaine de la Crau, CDC Biodiversité vend l'hectare à 40 000 euros, soit dix fois moins cher.

Pascal GRONDIN :

Pour ma part, je pense qu'il faudrait plutôt se focaliser sur des critères de choix au niveau national qui permettraient de réaliser des inventaires localisés car, au niveau national, on ne peut pas se permettre de faire un inventaire digne de ce nom sans retomber sur tous les problèmes cartographiques que nous avons déjà rencontrés dans le cadre des zones humides. Par ailleurs, si le problème réside effectivement dans les discussions avec les agriculteurs, ces derniers ne sont pas les seuls opérateurs dans le domaine foncier. Je pense notamment aux espaces acquis par les collectivités dans le cadre d'opérations d'urbanisme non abouties et qui ne servent pas à grand-chose, aux terrains sans propriétaires qui sont laissés vacants, etc. A mon sens, il est réducteur de penser que la discussion se limite aux agriculteurs et au domaine public.

Anne-Laure WITTMANN :

Je précise que la formulation exacte, c'est un inventaire des "espaces naturels à fort potentiel écologique appartenant à des personnes publiques". Il est vrai que dans le cadre de l'objectif européen et international de restauration des écosystèmes dégradés, il serait probablement plus intéressant de réaliser un inventaire de ces derniers.

Dominique ARIBERT :

On les connaît déjà un peu et on pourrait commencer par restaurer tout ce qui est dégradé au sein des sites Natura 2000 !

Anne-Laure WITTMANN :

Je ne sais pas si cela passerait en termes d'additionnalité, à savoir engagement de l'État français avec l'argent de la compensation.

Dominique ARIBERT :

Bien sûr que si, ça se négocie avec des propriétaires privés car ces sites n'appartiennent justement pas à l'État !

Pierre CAESSTEKER :

Effectivement, et la France a d'ailleurs choisi de ne pas faire comme en Hollande où les sites appartiennent à l'État qui en a la responsabilité totale, mais de procéder par contractualisation comme en Grande-Bretagne. Cela signifie que les terrains sont privés et que, si l'État français ne peut pas y intervenir, il est possible de financer les mesures à titre privé.

Dominique ARIBERT :

Aujourd'hui, c'est comme ça que se fait la compensation !

Patrick BAZIN :

Comme vous le disiez au départ, le principe même de la compensation contient des paradoxes dans ses gènes et on va finir par financer par de la compensation des choses qu'on aurait bien aimé faire de toute façon ! On ne l'évitera sûrement pas, mais le danger est qu'on en arrive à ne plus faire de protection d'espaces naturels en dehors de l'argent de la compensation.

Jérémy MIROIR :

On arrive effectivement à la limite de l'exercice et c'est un constat qu'on peut tous partager.

Dominique ARIBERT :

Je pense qu'il faut avoir des effets de mutualisation, et que là où l'argent public ne suffit plus à gérer des espaces protégés, il faut ajouter la compensation.

Patrick BAZIN :

Oui mais on risque alors d'arriver à un désengagement de l'État !

Dominique ARIBERT :

Non, car ça se mesure et il est possible d'ajouter des mesures de restauration aux mesures déjà mises en place par l'État telles que les mesures agro-environnementales.

[Échanges divers]

Prochaines étapes

2015-2022: suivi-évaluation de l'expérimentation

- Pertinence
- Facteurs de réussite
- Maîtrise des risques d'échec

2016-2017: adoption et mise en oeuvre de la loi biodiversité

- Vers un agrément des opérateurs de compensation?
- Vers un agrément des opérations de "réserves d'actifs naturels"?
- Vers des "obligations réelles environnementales"?

Au niveau européen

- Vers la mise en oeuvre de l'initiative "zéro perte nette" de la Commission européenne?




Anne-Laure WITTMANN :

Pour conclure, voici les dates des prochaines étapes :

- 2015-2022 : suivi-évaluation de l'expérimentation de l'offre de compensation ;
- 2016-2017 : adoption et mise en œuvre de la loi biodiversité, suscitant plusieurs questions : Vers un agrément des opérateurs de compensation? Vers un agrément des opérations de "réserves d'actifs naturels"? Vers des "obligations réelles environnementales"?

Par ailleurs, vous savez peut-être que l'année dernière, la Commission Européenne a lancé une consultation sur l'initiative "zéro perte nette" dont il est ressorti qu'une grande partie des participants à cette consultation – dont un nombre impressionnant de fédérations de chasse – estime qu'il ne faut rien faire et qu'il faut renforcer la mise en œuvre des directives et du droit communautaires existants et ne pas ajouter une couche supplémentaire à ce qui existe déjà. La Commission en a pris note et, bien que je puisse me tromper, je ne pense pas qu'il y aura une proposition de directive ou de règlement mais plutôt des lignes directrices, des guides de bonnes pratiques, etc.

Pierre CAESSTEKER :

Dans le cadre de la sortie annoncée de la loi "biodiversité", j'aimerais savoir si vous prévoyez de mettre en place un accompagnement, notamment par rapport à l'agrément des opérateurs, aux obligations réelles environnementales et aux différents outils proposés.

Anne-Laure WITTMANN :

En ce qui concerne l'agrément des opérateurs de compensation, le CGDD travaille déjà sur une charte qui peut déjà être consultée sur Internet et à laquelle une bonne trentaine de bureaux d'études ont déjà adhéré volontairement. Il s'agit d'un document de quelques pages qui rappelle les principes, la méthodologie et quelques notions de déontologie. Par la suite, on peut imaginer que cette charte puisse servir de base à un futur agrément. En parallèle, nous organisons régulièrement des formations sur la séquence ERC et nous travaillons également sur la façon d'utiliser les méthodes d'équivalence écologique dans le cadre de cette séquence.

Pierre CAESSTEKER :

Sauf que dans ce cas, vous êtes sur des méthodes qui s'appliquent après destruction, contrairement à la séquence ERC qui s'applique avant la destruction. A cet égard, je crois que le Cerema a un projet consistant à étudier les limites de chaque méthode.

Anne-Laure WITTMANN :

Oui, nous avons bien conscience qu'il s'agit de deux mécanismes réglementaires différents et qu'il faut en tenir compte. Malgré tout, il y a certainement des éléments de méthode qui peuvent être repris d'une réglementation à l'autre afin de gagner en efficacité.

Par ailleurs, on pourrait également imaginer qu'en vue d'obtenir leur agrément, les futurs opérateurs de compensation doivent suivre une formation sur la séquence ERC, les méthodes, etc.

Sur les opérations de réserves d'actifs naturels, nous disposons dès à présent du cadrage de l'expérimentation et attendons les retours d'expérience. Il faudra également ajouter des éléments tels que l'assurance et le financement à long terme des mesures compensatoires.

En ce qui concerne les obligations réelles environnementales, la Direction de l'Eau et de la Biodiversité va lancer un groupe de travail pluri-acteurs pour commencer à avancer sur l'élaboration d'un guide méthodologique dans les prochains mois.

Enfin, en termes de livrable, nous devrions pouvoir disposer prochainement du rapport d'évaluation à mi-parcours de l'opération Cossure en plaine de la Crau, qui a pris un peu de retard. En 2018 au plus tard, nous disposerons également du rapport d'évaluation à mi-parcours des trois nouvelles opérations, ce qui ne nous empêche pas entretemps, en cas de besoin, de publier des rapports anticipés.



Publications

- 2014 **Le Point Sur ...** la séquence éviter, réduire, compenser, un outil de préservation des milieux naturels (4p)
Guide sur l'application de la réglementation relative aux espèces protégées pour les parcs éoliens terrestres (32p)
- 2013 **Lignes directrices** sur la séquence éviter, réduire, compenser les impacts sur les milieux naturels (232p)
- 2012 **Doctrine nationale « éviter, réduire, compenser »** (8p)
Le Point Sur... Compenser les atteintes à la biodiversité : l'expérience américaine des banques de zones humides (4p)
Le Point Sur... Compenser les atteintes à la biodiversité : expériences internationales et enseignements pour la France (4p)
Guide « espèces protégées, aménagements et infrastructures » (65p)
- 2011 **Étude de parangonnage** : la compensation des atteintes à la biodiversité à l'étranger (138p)

25

Merci de votre attention.



Pour en savoir plus :
erc-deb-cgdd@developpement-durable.gouv.fr

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie
www.developpement-durable.gouv.fr