



T

H

É

M

A

Essentiel

Commissariat général au développement durable Direction de l'eau et de la biodiversité

Sites naturels de compensation, un outil prometteur au service de la biodiversité

DÉCEMBRE 2017

Les sites naturels de compensation sont un nouvel outil pour la mise en œuvre de la dernière étape de la séquence Éviter, Réduire, Compenser (ERC). Introduits par la loi « Biodiversité » de 2016, ils visent à améliorer la mise en œuvre et l'effectivité de la compensation écologique par les acteurs de la séquence. Fondés sur une expérimentation en cours depuis 10 ans, ils permettent l'anticipation et la mutualisation des mesures de compensation. Ils constituent ainsi un nouvel enjeu pour les territoires en matière de planification. Leur appropriation et leur déploiement par les acteurs sont primordiaux pour atteindre l'ambition visée : l'absence de perte nette de biodiversité.

LES SITES NATURELS DE COMPENSATION (SNC)

Introduit par l'article 69 de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, ce dispositif est codifié dans les articles L.163.1, L.163.3 et L.163.4 du code de l'environnement. Sans modifier les exigences et l'application de la séquence ERC (priorisation des étapes d'évitement et de réduction, principe d'équivalence écologique et de proximité fonctionnelle, procédures d'examen des dossiers), ce dispositif complète le panel d'outils à disposition des maîtres d'ouvrages pour remplir leur obligation de compensation. Il vise notamment à répondre aux difficultés de mise en œuvre effective de la compensation liées à la disponibilité des terrains et à l'absence de cohérence géographique des mesures, qui révèle un réel besoin de planification territoriale.

Ce dispositif s'inscrit dans une démarche lancée depuis plusieurs années afin de consolider [1] et d'accompagner les acteurs dans la mise en œuvre d'ERC avec, en 2012, l'établissement d'une doctrine [2], et, en 2013, la publication de lignes directrices [3].

POUR UNE COMPENSATION PLANIFIÉE ET EFFICACE

Un site naturel de compensation est une opération de restauration ou de développement d'éléments de biodiversité agréée par l'État anticipant les besoins de compensation sur un territoire dans le cadre de projets, plans et programmes. Un site naturel de compensation correspond à une compensation dite « par l'offre ». Elle se distingue de la compensation dite « à la demande » réalisée au cas par cas pour chaque projet par deux grands principes (voir figure 1) :

1. L'anticipation. L'anticipation des mesures de compensation écologique correspond à la réalisation des mesures avant que l'impact sur les milieux et la biodiversité par la réalisation des projets ne soit produit. Ce principe présente un double avantage :

- en développant un site de biodiversité avant même que la biodiversité soit détruite, l'anticipation contribue à l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité, car elle engage sa reconquête en amont de sa perte, évitant ainsi les pertes intermédiaires, pertes qui se produisent entre le temps de la destruction et celui de la compensation, observées dans la compensation à la demande ;
- l'anticipation constitue une sécurité juridique pour le maître d'ouvrage devant répondre à des obligations de compensation : en effet les mesures de compensation sont effectives au moment de l'achat d'unités de compensation par le maître d'ouvrage.

2. La mutualisation. Un site naturel de compensation permet de mutualiser les besoins de projets d'aménagement, conduisant ainsi à des mesures de plus grande ampleur et de cohérence écologique territoriale. La fragmentation de mesures compensatoires propre à la compensation à la demande est ainsi évitée et le contrôle et le suivi s'en trouvent facilités.

Sites naturels de compensation, un outil prometteur au service de la biodiversité

La mutualisation et l'anticipation conduisent à développer une logique globale d'aménagement du territoire et à identifier les espaces les plus pertinents pour la compensation. Par conséquent, la compensation par l'offre est un moyen particulièrement pertinent d'un point de vue écologique, au regard de l'absence de perte nette. Elle présente par ailleurs des avantages d'un point de vue de l'intérêt général dont celui d'une transparence accrue via l'intervention d'un comité de suivi local, qui assure une démarche participative des aménageurs, parties prenantes et services de l'État.

LES APPORTS DE L'EXPÉRIMENTATION

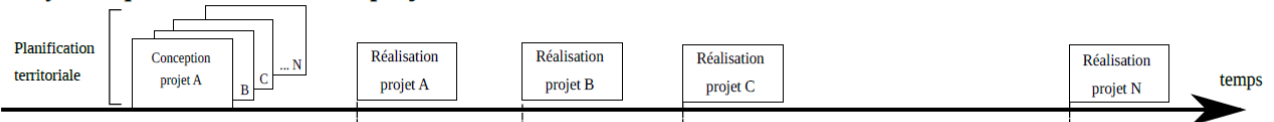
Le dispositif légal s'appuie sur les premiers retours d'expérience issus de l'expérimentation de l'offre de compensation lancée en 2008 à droit constant, s'inspirant des dispositifs étrangers tout en maintenant des spécificités et exigences nationales [4].

La construction et l'accompagnement de quatre opérations pilotes (voir figure 2) ont ainsi permis de mettre en avant les besoins des acteurs et les éléments conditionnant la réussite des opérations :

Figure 1 - Comparaison de modalités de compensation des impacts résiduels d'un territoire

Considérant un territoire qui met en place différents projets d'aménagement (A, B, C, ..., N) (section 1 de la figure), deux modalités de compensation sont à disposition : (i) la compensation dite « à la demande » (section 2), qui génère des pertes intermédiaires, une répétition de la procédure d'autorisation de la compensation pour chaque impact et chaque projet et une fragmentation des mesures compensatoires ; et (ii) la compensation par l'offre, les sites naturels de compensation (section 3) qui est basée sur l'anticipation des mesures, la mutualisation des gains écologiques et la reconnaissance de l'État par l'agrément de site naturel de compensation.

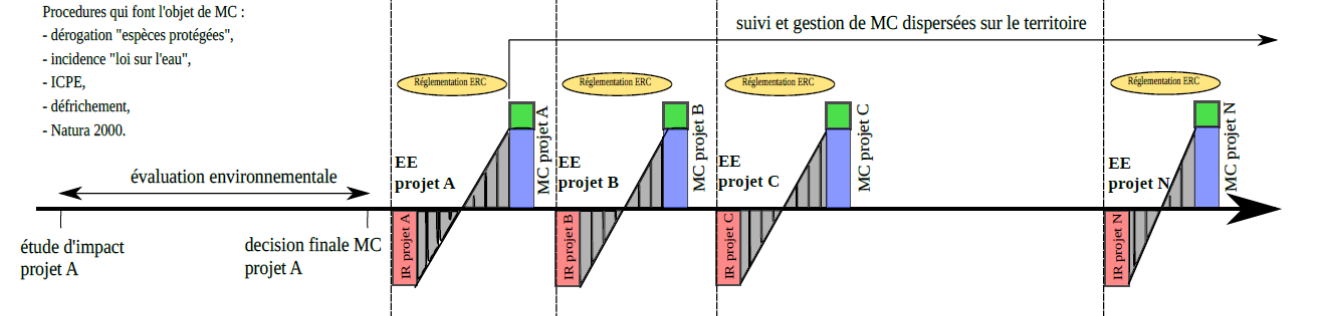
1. Dynamique de réalisation des projets dans le territoire



2. Compensation écologique à la demande

Procédures qui font l'objet de MC :

- dérogation "espèces protégées",
- incidence "loi sur l'eau",
- ICPE,
- défrichement,
- Natura 2000.



3. Sites naturels de compensation (SNC) ou compensation par l'offre

Agrément SNC

EE projet SNC

EE projet A

EE projet B

EE projet C

EE projet N

UC projet A

UC projet B

UC projet C

UC projet N

IR projet A

IR projet B

IR projet C

IR projet N

agrément 30 ans

Réglementation ERC

Autorisation de vente d'UC

mise en place de MC

travaux de restauration

Anticipation

Mutualisation des gains écologiques A, B, C ... N

suivi et gestion d'un seul SNC

agrément 30 ans

agrément 30 ans

agrément 30 ans

agrément 30 ans

agrément 30 ans

agrément 30 ans

agrément 30 ans

agrément 30 ans

- Gains écologiques
- Pertes écologiques
- Pertes intermédiaires

- Mesures compensatoires (a) création, (b) restauration, (c) réhabilitation, (d) préservation

- UC: Unités de compensation
- EE: Procédure d'évaluation environnementale

- Réglementation ERC: loi "biodiversité", doctrine ERC, lignes directrices (respect de la séquence ERC, dimensionnement écologique, équivalence, additionalité)

Sites naturels de compensation, un outil prometteur au service de la biodiversité

- la détermination d'objectifs mesurables, notamment pour assurer la mesure de l'additionnalité et donc la nécessité d'établir des indicateurs consensuels de l'état initial et des objectifs de restauration ;
- le dimensionnement du site naturel de compensation (taille, type d'habitats, actions de restauration et nombre d'unités de compensation créées), conditionné par l'identification, aussi précise que possible en amont de la constitution d'un SNC, des potentiels projets qui auront des impacts sur les milieux d'un territoire donné ;
- la capacité des opérateurs à lever des fonds pour assurer l'investissement initial ;
- le recours à un niveau de compétence et d'expertise élevé ;
- l'acceptabilité sociale au sein du territoire concerné.

DÉPLOIEMENT DU DISPOSITIF

Nouvel outil, les sites naturels de compensation requièrent une mise en place progressive s'inscrivant dans la continuité des récents développements de la séquence et soulèvent plusieurs enjeux.

L'agrément des sites naturels de compensation

La reconnaissance par l'État d'un tel dispositif est

nécessaire pour garantir la qualité de la compensation. L'agrément ministériel des sites naturels de compensation reconnaît ainsi les caractéristiques écologiques du projet proposé et sa pertinence. Les critères de délivrance d'un agrément, d'une part, sont basés sur ceux en vigueur pour la compensation écologique (principes d'additionnalité et d'équivalence écologique) et, d'autre part, sont largement inspirés des exigences requises dans le cadre de l'expérimentation : transparence de gestion, mise en place d'indicateurs de suivi, contrôle et évaluation [5] et [6]. Pour une bonne cohérence au sein de la séquence ERC, la procédure de délivrance de l'agrément inclut l'avis du Conseil national de protection de la nature (CNPN), déjà largement impliqué dans l'analyse des projets donnant lieu à des obligations de compensation. Un arrêté précise la composition du dossier de demande d'agrément [7].

Définition d'une unité de compensation

Un SNC vendra des « unités de compensation » auprès d'un maître d'ouvrage ayant impacté un milieu naturel. Une unité correspond à une prestation de service délimitée dans le temps et l'espace. Elle correspond à la mise en place de mesures de restauration ou de création, spécifiques à un habitat ou une espèce. À cette unité sont associées des mesures de suivi de l'efficacité de la compensation. C'est la prestation de l'opérateur du site qui est ainsi rémunérée par le maître d'ouvrage, il n'y a pas de transfert de droit de propriété ni de vente d'un élément de

Encadré. Expérimentation nationale de l'offre de compensation

L'expérimentation de l'offre de compensation s'est basée sur deux appels à projets (2008 et 2011) et a conduit à la sélection de quatre opérations pilotes concernant une diversité d'opérateurs, de sites d'intervention ainsi que de types d'écosystèmes et d'espèces.

Fig. 2 - Les quatre opérations expérimentales

Opération pilote	Localisation	Période d'engagement	Opérateur de compensation	Milieux de compensation	Périmètre du site	Constitution du comité de suivi
Opération Cossure	Plaine de la Crau, Région PACA	2008-2038	CDC Biodiversité du groupe Caisse des dépôts	Steppe semi-aride de Crau	~375 ha	DREAL PACA
Opération Combe-Madame	Région Rhône-Alpes, sur plusieurs communes	2015-2045	Association Initiative Biodiversité Combe Madame (IBCM) impliquant EDF	Milieux de l'étage subalpin dans le massif de Belledonne, Isère	~1352 ha	DREAL Auvergne-Rhône-Alpes
Opération Yvelinoise	Val de Seine, Ile-de-France	2015-2045	GIP (représentant des départements, secteurs public et privé)	Milieux ouverts et semi-ouverts secs répartis le long de l'axe Seine	5 sites de compensation labellisés (2015) + 7 sites projets d'extension (variable de 1 à 45 ha/site)	DRIEE IDF
Opération Dervenn	Sous-bassin de l'Aff en Bretagne	2015-2045	Bureau d'étude	Zones humides et biodiversité ordinaire	6 masses d'eau	DREAL Bretagne

Ces 4 opérations expérimentales sont issues d'un processus de co-construction approfondi et transversal qui a mobilisé la Direction de l'eau et de la biodiversité, le Commissariat général au développement durable, les services déconcentrés et le Conseil national de protection de la nature

Elles sont suivies par un comité de pilotage national, se réunissant deux fois par an. Ces opérations sont également accompagnées au niveau local par les DREAL concernées (PACA, Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, DRIEE IDF) qui animent les échanges locaux associant les parties prenantes du territoire.

biodiversité. De même, il n'y a pas de transfert de la responsabilité légale de compenser du maître d'ouvrage vers l'opérateur d'un SNC. Dans le respect du principe d'anticipation, les mesures de restauration écologiques doivent être mises en œuvre avant l'impact du projet sur la biodiversité et également avant la vente des unités (figure 1).

DES ENJEUX À RELEVER

Investissement nécessaire pour les opérateurs et pour les aménageurs

Les SNC représentent un investissement de long terme dans la nature. Un investissement initial important est nécessaire pour la réalisation des mesures avant la vente d'unités par les opérateurs. Les exigences d'anticipation représentent pour les opérateurs de SNC un coût (immobilisation du capital) se répercutant sur le prix de l'unité de compensation. La compensation par l'offre semble ainsi, le plus souvent, plus coûteuse que la compensation à la demande. Cette appréciation est cependant le résultat d'une mauvaise estimation des maîtres d'ouvrage qui ne tiennent alors pas compte de l'ensemble des coûts associés aux risques et aux incertitudes liés à la compensation *ex post* : coûts de transaction associés aux différents prestataires, incertitude sur la réalisation satisfaisante des mesures de compensation et donc mise en œuvre de nouvelles mesures, etc. Il est nécessaire pour les maîtres d'ouvrages de considérer ces deux modalités non pas comme concurrentes mais comme complémentaires, leur permettant de répondre aux mieux à leurs besoins de compensation.

Planification

La disponibilité du foncier demeure déterminante pour la création d'un SNC. La compensation constitue, en général, une demande supplémentaire de disponibilité de terrains et peut, à grande échelle, accentuer des stratégies d'acteurs d'accaparement foncière.

C'est pourquoi le déploiement des SNC révèle des enjeux de planification. La mise en place des SNC se doit d'être intégrée aux réflexions d'aménagement du territoire, et prise en compte au sein des documents de planification existants (SRADDET, SRCE, SDAGE, etc.). Une telle

logique d'aménagement devrait ainsi assurer la pertinence écologique de l'implantation des SNC. Des travaux aujourd'hui en cours, s'appuyant sur la trame verte et bleue ou encore l'identification des zones à fort potentiel écologique [6] devront permettre à l'avenir aux décideurs de disposer d'outils adéquats pour une meilleure prise de décision. Enfin, les SNC ne doivent pas se substituer aux efforts de conservation menés par ailleurs ni au statut de protection d'une zone donnée. Ils doivent se concevoir en cohérence avec ces derniers.

Co-construction

Le modèle français de la compensation par l'offre impulsé par l'expérimentation est un processus de co-construction, approfondi et transversal. La création d'un SNC implique la mise en synergie de compétences en ingénierie foncière, gestion financière, génie écologique, génie biologique et pourra se traduire par la création de nouvelles activités et d'emplois associés aux territoires. L'appropriation de ce nouveau dispositif par les acteurs publics et privés et par la société civile est essentielle dans la poursuite des objectifs de « zéro perte nette de biodiversité ». L'accompagnement, la formation et la poursuite des réflexions avec les acteurs constituent les prochaines tâches des pouvoirs publics.

Références :

- [1] MTES, « La séquence 'éviter, réduire et compenser', un dispositif consolidé ». Théma Essentiel, CGDD, 2017.
- [2] MEEM, « Doctrine relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel », CGDD, 2012.
- [3] MEEM, « Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels », CGDD, 2013.
- [4] Morandeau, D. et Vilaysack, D. « La compensation des atteintes à la biodiversité à l'étranger. Etude de parangonnage », CGDD, 2012.
- [5] MEEM, Décret n°2017-265 du 28 février 2017 relatif à l'agrément des sites naturels de compensation, JO, 2017.
- [6] MEEM, Décret n°2017-264 du 28 février 2017 relatif à l'agrément des sites naturels de compensation, JO, 2017.
- [7] MEEM, Arrêté du 10 avril 2017 fixant la composition du dossier de demande d'agrément d'un site naturel de compensation prévu à l'article D. 163-3 du code de l'environnement, JO, p. 2, 2017.

Directrice de la publication : Laurence Monnoyer-Smith, Commissaire générale au développement durable

Rédactrice en chef : Laurence Demeulenaere

Auteurs : Ophélie Darses, Carmen Cantuarias-Villessuzanne

Dépôt légal : décembre 2017

ISSN : 2555-7564

Commissariat général au développement durable

Direction de l'eau et de la biodiversité

Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

Sous-direction de l'économie des ressources naturelles et des risques

Tour Séquoia

92055 La Défense cedex

Courriel : seei.cgdd@developpement-durable.gouv.fr

www.ecologique-solidaire.gouv.fr

