

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

*Direction Régionale de l'Environnement, de
l'Aménagement et du Logement de FRANCHE-COMTE*

Besançon, le 5 janvier 2011

Objet : Modalités de mise en œuvre des mesures compensatoires

L'objet de la présente note est de rappeler les outils réglementaires et de formuler à l'attention de tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des mesures compensatoires une information claire et synthétisée sur la démarche à suivre. Elle s'adresse aux maîtres d'ouvrage, aux acteurs de l'environnement (associations, établissements publics, conservatoires, muséums...), aux préfetures, bureaux d'étude, collectivités territoriales... Elle s'appuie sur de nombreux textes (circulaires, note de décembre 2009 de la fédération des conservatoires d'espaces naturels, rapport sur les mesures compensatoires février 2009, PACA).

I. Origines.....	2
II. Le cadre réglementaire de la compensation.....	2
II.1. EVITER / RÉDUIRE / COMPENSER.....	2
II.2. LES TEXTES CLEFS DE LA COMPENSATION.....	3
II.3. CAS PARTICULIERS : DÉFRICHEMENT, ESPÈCES PROTÉGÉES, SDAGE ET NATURA 2000.....	4
III. Les fondements de la compensation.....	6
QUELQUES DÉFINITIONS.....	6
UN PRÉALABLE IMPORTANT : TOUT N'EST PAS COMPENSABLE.....	7
III.1. L'OBJECTIF DE « PAS DE PERTE NETTE » ET DES FINALITÉS CLAIRES.....	7
III.2. MESURES EN RELATION DIRECTE AVEC LES IMPACTS.....	7
III.3. L'IMMÉDIÉTÉ DE LA MESURE.....	8
III.4. LA FAISABILITÉ TECHNIQUE ET FONCIÈRE.....	9
III.5. PÉRENNITÉ ET TRAÇABILITÉ.....	9
IV. La maîtrise foncière.....	10
IV.1. LE DROIT DE PRÉEMPTION.....	10
IV.3. LA RÉTROCESSION.....	12
V. Exemple de quantification des mesures compensatoires.....	12

I. Origines

Pour permettre un développement respectueux de la nature, la réglementation actuelle repose sur la loi de 1976 sur la protection de la nature qui crée notamment le principe éviter / réduire / compenser. Ainsi « limiter et réduire » les effets des aménagements constituent le préalable à la mise en place de mesures pour compenser les impacts résiduels, c'est à dire inévitables. Ces principes ont été déclinés dans plusieurs codes (environnement, forestier, expropriation...) et procédures particulières (espèce protégées notamment).

Depuis plus de 30 ans, des mesures compensatoires ont ainsi été élaborées. Il est possible d'affirmer, à travers de nombreux exemples, que les mesures compensatoires peuvent être d'une réelle pertinence. Il est cependant évident de constater le décalage souvent important entre les dégradations de la biodiversité et les plus-values des mesures compensatoires. Finalement on compense souvent mal et ailleurs un impact local. Prenons un exemple : une forêt linéaire est coupée par une route. L'auteur du projet propose de reboiser le double de la surface coupée, mais les propriétaires locaux refusent de vendre leurs terrains. Le boisement se fera, mais à 60 km de là. La forêt linéaire n'a retrouvé ni son continuum écologique, ni même son équivalent-surface au sol.

Les itinéraires dictés par la loi sont clairs : « éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser ». Il convient néanmoins qu'une doctrine se forge pour définir ces mesures afin d'assurer une efficacité réelle et parvenir à stopper la perte de biodiversité.

II. Le cadre réglementaire de la compensation

II.1. Eviter / Réduire / Compenser

Le maître d'ouvrage doit impérativement (art R122-3 CE alinéa 6) :

- en premier lieu éviter les effets négatifs notables sur l'environnement ou la santé humaine
- réduire les effets n'ayant pu être évités
- compenser ceux qui n'ont pu être évités ni suffisamment réduits

Les mesures de compensation n'interviennent qu'en troisième lieu s'il subsiste un impact résiduel notable (impact qui ne peut être ni évité ni suffisamment réduit) ou un dommage accepté pour des raisons d'intérêt général.

La suppression d'un impact implique parfois une modification du projet initial telle qu'un changement de tracé ou de site d'implantation. La formulation littérale des enjeux, en amont, puis la recherche de solutions techniques illustrée par l'étude des variantes, est primordiale. Cette étape se résume encore trop souvent dans les projets à une carte de données peu opérationnelle alors qu'elle se place véritablement comme une charnière entre le diagnostic de territoire et l'appréciation des enjeux.

Après le choix de la variante de projet retenue, certaines mesures très simples, que l'on recherche en priorité, peuvent supprimer un impact comme par exemple.

Pendant la phase chantier, qui est souvent la cause d'impacts mal maîtrisés sur le milieu naturel, les **mesures de réduction** peuvent consister en la limitation de l'emprise des travaux, la planification et le suivi de chantier, la mise en place de bassins temporaires ou de filtres pour les eaux de ruissellement...

Les **mesures de compensation** n'interviennent alors qu'en contrepartie d'un dommage dit «résiduel» et accepté. Les mesures compensatoires visent un bilan neutre écologique voire une amélioration globale de la valeur écologique d'un site et de ses environs. Elles sortent du cadre de conception technique propre au projet et elles font appel à une autre ingénierie : le génie écologique. Le présent document vient préciser le concept et le contenu des mesures compensatoires.

Les mesures compensatoires portent sur :

- milieux remarquables, dégradés ou menacés ou susceptibles d'être valorisés,
- des espaces de nature dite ordinaire, en particulier s'ils participent à l'équilibre écologique global ou aux connexions entre zones patrimoniales.

Enfin certaines mesures dites d'accompagnement peuvent être mise en oeuvre parallèlement. Elles ne visent pas à réparer directement le dommage créé mais mettent en oeuvre des actions complémentaires de type études spécifique, participation à un programme de recherche, développement d'actions de sensibilisation, audit environnement en accompagnement du chantier

II.2. Les textes clefs de la compensation

La loi de 1976 a ensuite été renforcée et complétée à plusieurs reprises, notamment par la **loi du 2 février 1995** relative au renforcement de la protection de l'environnement, qui développe des thèmes tels que la connaissance, la protection et la gestion des espaces naturels ou la gestion des déchets et la prévention des pollutions. Les mesures compensatoires sont exigées principalement dans les textes suivants :

Code de l'environnement :

- **Contenu de l'étude d'impact**, Art. L.122-1 à 3 et R.122-3-II-4° (et R512-8 pour les installations classées) du CE : « Les mesures envisagées par le MO ou le pétitionnaire pour éviter (supprimer), réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement et la santé, ainsi que l'estimation des dépenses correspondante»...
- **Contenu du rapport environnemental des plans, programmes et projets**, Art. L.122-4 à 11 et R.122-20-I-5°) du CE : « La présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du plan ou du document sur l'environnement et en assurer le suivi »
- **Aménagements ou travaux autorisés au titre de la loi sur l'eau** Art. 214-1 à 11 : contenu du document : d) Précisant s'il y a lieu les mesures correctives ou compensatoires envisagées ». R214-6 (autorisation) et R214-32 (déclaration)
- Projets d'intérêt public majeur lorsqu'ils détruisent **des espèces protégées** au titre de l'art. L.411-1 du CE ou leurs milieux d'accueil particuliers art. L.411-2 du CE. Dossier de dérogation CNPN doit contenir : Les mesures de réduction, de transfert, d'accompagnement, et de compensation (mesures foncières notamment) prévues, avec un engagement du MO à les réaliser, et si nécessaire un suivi et une évaluation de ces mesures.
- Dispositions relatives à la **prévention et à la réparation de certains dommages** à l'environnement (Loi n° 2008-757 du 1er août 2008) : Art. 160 à 165 du CE : Fondement du principe pollueur – payeur
- Programmes et projets de travaux susceptibles d'avoir des **incidences sur l'état de conservation des sites Natura 2000** Art. L.414-4.

Code forestier

- L311-4-2. Des travaux de défrichements peuvent être autorisés si ceux-ci sont compensés par des reboisements --> Notions de ratios à la perte de forêts : « reboisements..., pour une surface correspondant à la surface défrichée, assortie le cas échéant d'un coefficient multiplicateur compris entre 2 et 5, déterminé en fonction du rôle écologique ou social des bois visés par le défrichement.

Code de l'urbanisme

- Art. L.121-11 « Le rapport de présentation présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser ces incidences négatives. »

Code de l'expropriation

- Art. L. 23-2 : « la déclaration d'utilité publique peut comporter des prescriptions particulières destinées notamment à réduire ou à compenser les conséquences dommageables de ces aménagements ou ouvrages pour l'environnement ». La partie V est consacrée à ce volet.

II.3. Cas particuliers : défrichement, espèces protégées, SDAGE et Natura 2000

Quatre règles spécifiques se distinguent aujourd'hui de par la nature des milieux détruits et leur niveau de sensibilité et de menaces. Ainsi, la compensation d'effets sur des sites Natura 2000, sur des espèces protégées par la loi de 1976, sur des boisements et sur les milieux aquatiques répondent à des démarches particulières et décrites ci-dessous :

Règles spécifiques aux travaux de défrichement

Sur les boisements devant faire l'objet de défrichement, le code forestier, dans son article L. 311-4, précise que des travaux de défrichements peuvent être autorisés si ceux-ci sont compensés par des reboisements. Il apparaît à cette occasion une notion de ratio de remplacement. Ainsi il est dit : « *L'autorité administrative peut subordonner son autorisation au respect d'une ou plusieurs des conditions suivantes :[...]. 2° L'exécution de travaux de reboisement sur les terrains en cause ou de boisement ou reboisement sur d'autres terrains, pour une surface correspondant à la surface défrichée, assortie le cas échéant d'un coefficient multiplicateur compris entre 2 et 5, déterminé en fonction du rôle écologique ou social des bois visés par le défrichement. Le cas échéant, le représentant de l'Etat dans le département pourra imposer que le boisement compensateur soit réalisé dans la même région forestière ou dans un secteur écologiquement ou socialement comparable [...]. »*

Règles spécifiques aux sites Natura 2000

(art. 6 de la Directive Habitats transposé dans les art. L414-1 à L414-7 et R414-19 à R414-24 du code de l'environnement). L'article L. 414-4 du code de l'environnement prévoit que :

IV - « *les documents de planification, programmes ou projets ainsi que les manifestations ou interventions soumis à un régime administratif d'autorisation, d'approbation ou de déclaration au titre d'une législation ou d'une réglementation distincte de Natura 2000 ne font l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000 que s'ils figurent :*

1° Soit sur une liste nationale établie par décret en Conseil d'État ;

2° Soit sur une liste locale, complémentaire de la liste nationale, arrêtée par l'autorité administrative compétente.

IV. - *Tout document de planification, programme ou projet ainsi que toute manifestation ou intervention qui ne relève pas d'un régime administratif d'autorisation, d'approbation ou de déclaration*

au titre d'une législation ou d'une réglementation distincte de Natura 2000 peut être soumis à autorisation en application de la présente section et fait alors l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000. Sans préjudice de l'application du IV bis, une liste locale des documents de planification, programmes ou projets ainsi que des manifestations ou interventions concernés est arrêtée par l'autorité administrative compétente parmi ceux figurant sur une liste nationale de référence établie par décret en Conseil d'État. »

Au delà des sites Natura 2000, la France s'est engagée à la conservation des habitats d'intérêt communautaire et d'intérêt communautaire prioritaires. C'est pourquoi cette indication est dans tous les cas nécessaire dans les études d'impact. Toute destruction à ce niveau pouvant entraîner des recours au niveau européen.

Règles spécifiques à la dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées ET de leurs habitats

L'article L411-1 fixe un régime d'interdiction de destruction d'espèces ou de leurs habitats pour des raisons de préservation. Des arrêtés viennent préciser les listes d'espèces concernées. Des dérogations peuvent être obtenues dans un cadre strict énoncé au L411-2 du code de l'environnement, au R 411-1 à 14 et par arrêté du 19 février 2007 modifié par l'arrêté du 28 mai 2009 fixant les conditions de demande d'instruction des dérogations.

Il convient de rappeler que ces dérogations relèvent d'une analyse au niveau national et ne sont pas accordées systématiquement. Elles nécessitent notamment le respect des deux conditions suivantes :

- i) absence de solution alternative satisfaisante et raison impérieuse d'intérêt public majeur du projet et
- ii) absence d'impact sur l'état de conservation favorable de l'espèce dans son aire de répartition naturelle.

Le dossier de demande de dérogation doit alors mentionner les mesures d'atténuation (ce terme est repris de l'arrêté et englobe les mesures d'évitement et de réduction) et de compensation mises en oeuvre avec des conséquences bénéfiques pour les espèces concernées. La dérogation est accordée, après avis consultatif du Conseil National de Protection de la Nature (CNPN), par le Préfet de département s'il s'agit d'une dérogation définie à l'article L411-2 ou par le ministre de l'environnement pour certains cas particuliers.

Règles spécifique à la gestion de l'eau

Le code de l'environnement est complété, dans chaque bassin versant, pour l'ensemble des aspects liés à la gestion de l'eau, par un SDAGE. Le SDAGE du bassin Rhône est entré en vigueur le 21 décembre 2009. Il prévoit un certain nombre de dispositions spécifiques aux compensations. Ces dispositions sont opposables aux autorisations administratives dans le domaine de l'eau.

Disposition 01-04

Les mesures compensatoires éventuelles porteront notamment sur la restauration des capacités fonctionnelles et de la biodiversité des milieux aquatiques et des zones humides.

Disposition 02-03

Les mesures de réduction d'impact et les éventuelles mesures compensatoires décrites dans les dossiers prévus dans le cadre de la procédure relative à la nomenclature "eau" et de la procédure relative aux installations classées pour la protection de l'environnement doivent :

- s'envisager à l'échelle appropriée en fonction de l'impact prévisible des projets : impacts à l'échelle de tronçons de cours d'eau, de portions de bassin versant, d'un ou plusieurs bassins versants, de secteurs littoraux pertinents, etc.
- viser le maintien du bon fonctionnement des milieux, notamment des réservoirs biologiques identifiés dans le SDAGE.

Disposition 02-07

Afin d'améliorer la connaissance des impacts à moyen et long terme des installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation et pour améliorer les retours d'expérience quant aux mesures réductrices d'impact mises en œuvre, les services de police définissent avec les gestionnaires de ces ouvrages des modalités de suivi à long terme des éléments biologiques, physicochimiques et hydromorphologiques pertinents pour les milieux concernés, en tenant compte des autres réseaux de suivi du programme de surveillance du bassin. Les modalités de ces suivis sont intégrées dans les actes réglementaires relatifs à ces ouvrages.

Concernant les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à déclaration, les préfets prescriront des modalités de suivi des milieux lorsque ceux-ci sont concernés par de forts enjeux environnementaux à l'échelle des bassins versants (existence de réservoirs biologiques, milieux en déficit quantitatif, milieux concernés par des effets cumulatifs d'ouvrages tels que des retenues collinaires...).

Disposition 6A-02

Compte tenu du rôle important des boisements alluviaux par rapport au fonctionnement des milieux aquatiques ou humides et les milieux qui en dépendent, et afin de contribuer au respect des objectifs environnementaux du SDAGE, le SDAGE préconise que les services en charge de la police de l'eau veillent à ce que les documents prévus dans le cadre de la procédure "eau" intègrent :

- une analyse des impacts que subissent ces milieux et des propositions de mesures de réduction de ceux-ci
- une justification du choix du projet et une étude de ses incidences sur le milieu ;
- si nécessaire des propositions de mesures compensatoires afin de garantir le rétablissement de la fonctionnalité du milieu aquatique et terrestre associé.

Disposition 6B-06

les services de l'État s'assurent que les enjeux de préservation des zones humides sont pris en compte lors de l'élaboration des projets soumis à autorisation ou à déclaration ;

Après étude des impacts environnementaux, lorsque la réalisation d'un projet conduit à la disparition d'une surface de zones humides, le SDAGE préconise que les mesures compensatoires prévoient dans le même bassin versant, soit la création de zones humides équivalentes sur le plan fonctionnel et de la biodiversité, soit la remise en état d'une surface de zones humides existantes, et ce à hauteur d'une valeur guide de l'ordre de 200 % de la surface perdue.

III. Les fondements de la compensation

La définition des mesures compensatoires est un exercice difficile. Les mesures compensatoires doivent être adaptées en fonction de la nature du projet et de ses impacts. Les lignes directrices suivantes sont à retenir.

Avant tout pour concevoir une mesure de compensation, il faut connaître et mesurer l'impact sur les habitats et les espèces. Ce n'est qu'après que la compensation peut être définie au plus juste, l'objectif étant multiple : atteindre la non perte (voire accéder à l'additionnalité), assurer au maximum la réussite et la pérennité de la compensation et enfin garantir au mieux une acceptabilité et une sécurité juridique du projet. Ce paragraphe présente après quelques définitions les 5 fondements pour la mise en œuvre des mesures compensatoires. Ces éléments, une fois proposés

par les maîtres d'ouvrage, devront être intégrés dans les arrêtés d'autorisation lorsqu'ils le permettent et systématiquement dès que les décrets d'application de la loi grenelle 2 seront pris.

Quelques définitions

Restauration et réhabilitation

acquérir des terrains pour mener des opérations de restauration d'habitats pré-existants mais détruits ou dégradés. Acquérir des milieux en bon état et non menacés n'est pas une compensation. Il s'agit pour des milieux devant être restaurés ou réhabilités de bénéficier de travaux de type reconstitution de sols, traitement des eaux, replantation, aménagement des berges, travaux hydromorphologiques... Ces travaux ont pour objectif de restaurer des habitats qui pré-existaient sur le site mais qui ont été détruits (pour d'autres raisons que le projet) ou qui se sont dégradés

Préservation et mise en valeur

mettre en place une protection réglementaire ou acquérir un terrain puis le rétrocéder à un organisme gestionnaire de protection de la nature, l'intégrer à une réserve naturelle.... Peuvent entrer dans le champ des mesures compensatoires des actions visant à assurer la préservation de milieux qui, sans cette intervention, pourraient se trouver menacés (pression foncière, évolution du contexte, changement d'affectation du site, dynamique interne comme la fermeture de milieux ...). Cela peut impliquer la mise en place d'une protection.

La création

Il s'agit de créer un ou des habitats dans un site où, à l'origine, ils n'existaient pas. La création fait appel à des techniques de travaux physiques (terrassements, hydraulique, reconstitution de sols, récifs artificiels ...), chimiques (traitement des eaux...) et biologiques (génie écologique, revégétalisation, reforestation, habitats pour la faune ...). C'est une intervention profonde sur des milieux, le plus souvent coûteux et aux résultats non garantis.

Un préalable important : tout n'est pas compensable

Les mesures compensatoires sont des actions de dernier recours, qui se doivent d'être positives pour la biodiversité et efficaces. Mises en œuvre pour contrebalancer les impacts résiduels d'un projet sur l'environnement. Avant de proposer les principes de la compensation, rappelons quelques préalables :

- certaines dégradations ne peuvent être compensées et peuvent donc donner lieu à un refus des plans/programmes/projets concernés afin de préserver les milieux.
- La compensation ne peut se mesurer que sur la quantité : replanter 20 ou 40 hectares de forêt ne restitue pas les habitats pour les espèces d'un défrichement de 20 hectares. Il faut attendre plusieurs années, voir plusieurs centaines d'années avant de pouvoir retrouver les habitats liés aux gros bois et bois morts permettant la nidification des pics, chauve souris, saproxyliques...
- Lorsqu'une dégradation est envisageable, la notion d'intérêt général comme premier argument forgeant « l'utilité publique » doit garder son sens profond et être démontrée à chaque fois. Dans certains cas l'intérêt public majeur doit être démontré avant d'envisager les destructions et d'étudier les compensations associées nécessaires. C'est le cas notamment pour NATURA2000 et les dérogation de destruction d'espèces protégées.

III.1. L'objectif de « pas de perte nette » et des finalités claires

Il s'agit de viser une logique de perte zéro de biodiversité, c'est-à-dire d'atteindre une neutralité écologique des projets. Les mesures doivent avoir un effet réel sur le maintien à long terme de l'état de conservation favorable des habitats et espèces concernés et doivent permettre de maintenir ou

rétablir la cohérence et les fonctionnalités écologiques du site. Les mesures compensatoires doivent avant tout être des actions visant la préservation active de populations d'espèces et/ou d'habitats aux fonctionnalités comparables et/ou la d'espaces aux potentialités comparables aux espaces dégradés. La « plus value de biodiversité » obtenue par des actions de gestion écologique doit être prouvée.

III.2. Mesures en relation directe avec les impacts

Pour ce faire les mesures compensatoires doivent concerner des actions en relation directe avec les dégradations aux milieux et espèces impactés par le projet. Ainsi dans le cadre d'un défrichement d'une forêt humide abritant des espèces protégées il s'agit de trouver des mesures compensatoires qui répondent au titre de la sylviculture à une replantation, au titre des zones humides à une restauration ou un entretien d'une surface équivalente à qualité équivalente et pour les espèces protégées à assurer le maintien des populations. Ces différentes composantes peuvent donner lieu à plusieurs mesures compensatoires dissociées. Un exemple de quantification est proposé en partie V.

Il s'agit donc de rechercher

- des mesures visant les mêmes espèces et les mêmes habitats
- en visant une proximité (ou cohérence) territoriale entre les dites actions : des mesures in situ ou à proximité
- en recherchant une relation cohérente entre les surfaces des sites (et/ou fonctions patrimoniales) dégradées avec les surfaces compensatrices : la compensation doit être proportionnelle aux impacts environnementaux du projet en lien avec qualité et quantité des espaces et habitats impactés (grilles d'équivalence, ratios de compensation, prise en compte de la fonctionnalité écologique, de la nature ordinaire...).
- les mesures compensatoires doivent couvrir l'ensemble du projet.

Les facteurs suivants doivent être également analysés même si ceux-ci ne peuvent pas faire l'objet d'une quantification :

- La diversité et la patrimonialité des habitats ou espèces impactées le maintien de la fonctionnalité, en favorisant la connectivité entre des espaces naturels au lieu de stimuler des îlots de conservation
- la cohérence écologique des aires de répartition de ces espèces et habitats, celles impactées par le projet et celles bénéficiant des mesures compensatoires,
- le maintien ou le développement de services rendus par les milieux ainsi compensés (production, tourisme...)...

Les ratios généralement utilisés et repris dans les avis du CNPN proposent que lorsqu'elles sont admises, les mesures compensatoires portent sur des surfaces allant de 1 pour 1 à 10 pour 1 lorsqu'il s'agit d'un habitat ou d'une espèce particulièrement remarquable ou menacé ou si il y a incertitude sur la mise en œuvre. Pour préciser, les ratios suivants sont communément admis :

Cas	Ration de compensation
Destruction de nature ordinaire mais importante pour la préservation de la biodiversité du type haies	1 pour 1
Destruction de zones humides « ordinaires » (SDAGE) Destruction habitat ou espèce à enjeu moyen (habitat ou espèce ou habitat d'espèce patrimoniaux mais pas en liste rouge)	2 pour 1
Destruction d'habitat, d'espèce ou d'habitat d'espèce à enjeu fort : espèces ou habitat protégé et en liste rouge	5 pour 1

Destruction d'habitat, d'espèce ou d'habitat d'espèce à enjeu majeur : habitat prioritaire, liste rouge ou concentration d'habitats, d'espèces ou d'individus.	10 pour 1
Pas de maintien en l'état de conservation d'une population espèces dans son aire de répartition géographique	Autorisation impossible

Attention ces chiffres seuls ne peuvent permettre de justifier de la bonne prise en compte de l'environnement et de la pertinence des mesures compensatoires. Il s'agit également de vérifier les autres points : pertinence, pérennité, faisabilité... Rappelons que pour certains impacts les destruction ne sont pas admissibles, quelles que soient les compensations. Un exemple de mise en œuvre de tels ratios est donné en annexe.

III.3. L'immédiateté de la mesure

Les mesures compensatoires doivent être mises en œuvre le plus rapidement possible, idéalement avant que les effets du projet ne se fassent sentir.

III.4. La faisabilité technique et foncière

Les mesures compensatoires proposées doivent pouvoir être effectivement mises en œuvre . Une garantie maximale de la faisabilité des mesures compensatoires proposées doit être apportée, tant :

- techniquement (mise en œuvre de génie écologique : création, renaturation, réhabilitation) et foncièrement (réalisme des possibilités d'acquisition et de leur coût). En effet, ces deux volets sont les clefs de voûte d'une mesure. Le génie écologique fait appel à des techniques qui ne peuvent être garanties de réussite absolue, les facteurs biologiques étant très variables et imprévisibles. L'acquisition foncière ou la pérennisation par le biais d'un outil foncier est une démarche qui reste à ce jour le moyen le plus sûr.
- Financièrement et foncièrement : disponibilité des terrains et surfaces ou contrat de gestion avec propriétaire.

Le bureau d'étude, tout au long de sa démarche d'évaluation et éventuellement de conception d'une ou des mesures compensatoires, s'appuie sur des sources bibliographiques, des investigations terrain et surtout sur un réseau d'experts locaux ou nationaux (selon les espèces ou habitats concernés : universitaires, Conservatoires Botaniques, Conservatoires Régionaux, associations agréées). Il doit s'assurer de la faisabilité technique de la mesure, et dans le doute doit impérativement émettre les réserves nécessaires et préconiser les suivis scientifiques ou recherches permettant de vérifier l'efficacité et l'efficacité de la mesure.

III.5. Pérennité et traçabilité.

Un des principaux problèmes réside dans la mise en œuvre effective des mesures compensatoires après autorisation. Les mesures compensatoires doivent être pérennes, c'est-à-dire garantir la durabilité de la préservation et de la vocation écologique des espaces naturels qui font l'objet d'une compensation et préciser les modalités de suivi, de gestion et d'évaluation des actions mises en œuvre.

C'est ainsi que les instances scientifiques et le MEDDLT sont favorables à ce que les mesures techniques écologiques s'accompagnent également de mesures foncières, réglementaires et de gestion :

- La maîtrise du foncier : par l'acquisition du site objet de la mesure et éventuellement la rétrocession à un organisme public. Dans la plupart des cas, la sécurité sur la propriété ou l'affectation des terrains sur un terme long, qui garantit la protection la plus forte pouvant être obtenue, sera recherchée. La partie VI est dédiée à cette question.
- La gestion et le suivi : son objectif est la préservation, ou le retour au bon état, de ces espaces naturels ayant fait l'objet d'une intervention et d'une action particulière dans le cadre d'une compensation. Cette gestion doit être adaptée aux milieux concernés.
- La protection réglementaire : la préservation de la vocation écologique des terrains par des mesures réglementaires doit aussi être recherchée: création d'une réserve naturelle, prise d'un arrêté préfectoral de protection de biotope, ...

Gestion :

Une mesure compensatoire effective nécessite généralement des mesures de gestion adéquates, gestion qui peut être minimale dans certains cas. Cette gestion peut s'appliquer à la fois au site de mise en œuvre de la mesure compensatoire et, éventuellement, au site de l'aménagement, pour une meilleure efficacité des mesures d'évitement et de réduction. Un plan de gestion peut être requis afin de formaliser les mesures adaptées et leur financement.

Les actions de gestion prévues dans le cadre de plans ou de programme peuvent se révéler être source d'idées quant aux mesures pouvant être financées, développées ou complétées par un maître d'ouvrage dans le cadre de son projet.

Parmi toutes les actions des DOCOB et des plans de gestion, certaines sont difficilement réalisables dans le seul cadre des enveloppes budgétaires Etat/UE/collectivités. La participation d'un maître d'ouvrage à l'élaboration de ces actions est une possibilité de mesure de compensation ou d'accompagnement

Suivi et évaluation

L'efficacité d'une mesure doit être absolument vérifiée, notamment lorsque les mesures sont expérimentales. Ainsi, un dispositif de surveillance pour s'assurer que les engagements sont tenus et, un dispositif de suivi pour évaluer la pertinence des préconisations et, le cas échéant, les corriger, doivent être intégrés à la mesure. La mise en œuvre de la mesure doit comporter également un suivi des techniques et de l'évolution des milieux mobilisés ...

Un bilan de la mise en œuvre de la mesure rendant compte des protocoles et des résultats est à prévoir de façon systématique. Selon les enjeux et la complexité du projet et de la mesure de compensation, un comité de pilotage pourra être envisagé.

Protection réglementaire

Les zones bénéficiant déjà de protections réglementaires fortes ne peuvent être concernées qu'au cas où les actions engagées permettent de consolider et/ou étendre clairement les protections (surface augmentée, statut renforcé).

IV. La maîtrise foncière

La maîtrise foncière est un outil capital pour la mise en œuvre des mesures compensatoires. Cette maîtrise fait partie des entrants nécessaires pour assurer la pérennité de la mesure technique. En effet, cette dernière ne peut se concevoir sans qu'il y ait une garantie à long terme que le site compensatoire ne fera pas l'objet d'un projet ou d'une opération qui viendrait détruire ces espèces et/ou habitats que l'on a recréés ou renaturés à grands frais. La meilleure des garanties reste encore que les parcelles ayant fait l'objet d'une opération de compensation soient rétrocédées à un organisme public et ensuite identifiées dans le cadre d'une stratégie de préservation de la biodiversité.

Pour acquérir des opportunités foncières ou constituer des réserves foncières, plusieurs moyens existent :

- la voie amiable,
- le droit de préemption,
- l'expropriation pour cause d'utilité publique.

IV.1. Le droit de préemption

Le droit de préemption (ou Droit de préférence) est un droit légal ou contractuel accordé à certaines personnes privées (locataire, fermier, indivisaire, SAFER, ...) ou publiques (collectivités territoriales, collectivités locales, Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres...) d'acquérir un bien par priorité à toute autre personne, lorsque le propriétaire manifeste sa volonté de le vendre.

Il existe plusieurs droits de préemption en fonction des territoires concernés et des bénéficiaires :

le droit de préemption urbain (art L.211-1 et suivants du CU), au bénéfice des communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou d'un plan local d'urbanisme approuvé, et qui concerne

- tout ou partie des zones urbaines et des zones d'urbanisation future délimitées par ce plan,
- les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines définis en application de l'article L. 1321-2 du code de la santé publique,
- les périmètres définis par un plan de prévention des risques technologiques en application du I de l'article L. 515-16 du code de l'environnement,
- les zones soumises aux servitudes prévues au II de l'article L. 211-12 du même code,
- ainsi que sur tout ou partie de leur territoire couvert par un plan de sauvegarde et de mise en valeur rendu public ou approuvé en application de l'article L. 313-1 lorsqu'il n'a pas été créé de zone d'aménagement différé ou de périmètre provisoire de zone d'aménagement différé sur ces territoires.

le droit de préemption lié aux zones d'aménagement différé (ZAD) (Art L.212-1 et suivants du CU),

le droit de préemption sur les zones rurales, ou rurales péri-urbaines

le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles du Département, (L.142-3 du CU).

Ce sont ces deux derniers cas en particulier qui présentent un intérêt pour la problématique des mesures compensatoires (celui alloué aux espaces naturels et sensibles couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur reste ponctuel et plus rare).

Si le bien est situé dans une zone couverte par le droit de préemption, une note ou déclaration d'intention d'aliéner (DIA) est obligatoire lors de la vente du bien. Cette dernière est adressée à l'organisme bénéficiaire du droit de préemption, à savoir les collectivités ou la SAFER dans le cadre des espaces naturels.

C'est un acte juridique par lequel le propriétaire notifie au bénéficiaire du droit de préemption son intention de vendre son bien et les conditions de la vente. C'est le notaire qui se charge d'établir la DIA, généralement après la signature de la promesse de vente.

IV.2. L'expropriation

Le droit à l'expropriation est mobilisable dans le cas des aménagements faisant l'objet d'une Déclaration d'Utilité Publique (DUP). Dans la mesure du possible, lorsque des mesures compensatoires sont proposées à proximité de la bande du projet, il est fait une extension du périmètre de DUP pour y inclure l'espace permettant la réalisation des mesures compensatoires. A défaut, et dans le cadre de mesures non encore spatialisées, l'acte de DUP doit lister les mesures compensatoires en faveur de la biodiversité.

L'article L. 23-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique pourrait ainsi être appliqué de manière plus courante, même dans les cas d'éloignement entre le site des travaux et le site envisagé pour la mise en oeuvre des mesures compensatoires. L'article L.23-2 prévoit que l'autorité administrative a la faculté de convertir les engagements du maître d'ouvrage en prescriptions accompagnant sa décision.

« Dans les cas où les atteintes à l'environnement ou au patrimoine culturel que risque de provoquer un projet d'aménagement ou d'ouvrage le justifient, la déclaration d'utilité publique peut comporter des prescriptions particulières destinées notamment à réduire ou à compenser les conséquences dommageables de ces aménagements ou ouvrages pour l'environnement ».

Ce qui reviendrait à pouvoir identifier des espaces ayant une vocation « compensatoire » rentrant dans le champ des parcelles « à exproprier » pour cause d'utilité publique, sans pour autant faire partie de la « bande DUPée », ou bien d'inclure dans les différents articles de la déclaration d'utilité publique les préconisations que le maître d'ouvrage s'engage à mettre en oeuvre spécifiquement en faveur de la biodiversité.

IV.3. La rétrocession

Cette phase d'acquisition peut se faire par le maître d'ouvrage (à l'amiable ou par expropriation si le projet est déclaré d'utilité publique) ou par un organisme possédant un droit de préemption ou assurant une veille foncière spécifique sur les milieux naturels. Dans le premier cas, le plus courant, il est fortement recommandé de procéder à la rétrocession du terrain, les aménageurs n'ayant pas, en général, vocation à gérer ces espaces sensibles. Cette rétrocession peut se faire au bénéfice de structures qui ont compétences et vocation dans ce domaine : Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres, conseils généraux dans le cadre de leur politique Espaces Naturels Sensibles, conservatoires régionaux des espaces naturels, collectivités...

Lors de la définition des mesures, les intentions et conditions de rétrocessions doivent être clairement énoncées. Ces démarches sont longues et doivent être validées par les deux parties concernées : le cédant et l'acquéreur.

V. Exemple de quantification des mesures compensatoires

Le port autonome de Marseille a initié, à la demande du Conseil National du Patrimoine et de la Nature, une démarche d'évaluation globale des enjeux faunistiques et floristiques à l'échelle de la zone industrielle et portuaire destinée à instaurer une stratégie de compensation des atteintes aux espèces et habitats d'espèces protégés qui ne réponde plus à une logique du coup par coup mais qui permette d'avoir une politique d'aménagement et de compensation cohérente et d'ensemble à l'échelle de la zone.

Une évaluation de niveaux d'enjeux a été établie grâce à une grille de cotation afin de définir les zones rédhibitoires et pour les autres les niveaux de compensations nécessaires. Cette évaluation intègre des critères liés :

- aux espèces et habitats naturels recensés dans les aires étudiées (intérêt patrimonial de l'espèce, de l'habitat naturel, des peuplements...)

- à la distribution et au fonctionnement de ces espèces (part de la parcelle prospectée par rapport à la ZIP, état de conservation de la population ou de l'habitat, typicité, capacité de reconquête...)
- à la qualité des milieux qui les accueillent (état de conservation, capacité d'accueil)

Le croisement des critères de ces trois échelons a ensuite permis de renseigner une matrice de correspondance présentant les combinaisons des différents niveaux d'enjeux (cotation de 1 à 4). Cette cotation ainsi que la distribution des espèces patrimoniales dans l'ensemble de la ZIP ont permis d'établir une typologie territoriale comprenant cinq niveaux d'enjeux de conservation⁴ :

Niveaux d'enjeux de conservation	Espèces en présence	Mesures compensatoires et ratios prévus Cumulables et non définitifs
Zones à enjeux réhibitoires	Populations d'espèces à enjeu majeur, particulièrement sensibles aux impacts	Enjeux de conservation incompatibles avec des projets d'aménagements. Solutions alternatives à rechercher.
Zones à enjeux majeurs	Espèces à enjeu majeur en effectifs élevés et dans des habitats typiques	-Maîtrise foncière : acquisition avec ratio de 1/10 ; acquisition puis restauration ou création d'habitats favorables avec ratio de 1/5 -Déplacement des espèces impactées -Engagement sur trente ans -Financement de programmes de recherche
Zones à enjeux forts	Espèces à enjeu fort ou présence sporadique d'espèces à enjeu majeur	-Maîtrise foncière : acquisition avec ratio de 1/5 ; acquisition puis restauration ou création avec ratio de 1/3 ; acquisition de terrains à niveau d'enjeu majeur avec ratio de 1/3 -Déplacement des espèces impactées -Engagement sur trente ans -Financement de programmes de recherche
Zones à enjeux moyens	Sites très altérés dans lesquels la présence d'espèces patrimoniales est possible Sites dépourvus d'espèces patrimoniales mais jouant un rôle dans la conservation d'espèces présentes sur des territoires contigus	-Maîtrise foncière : acquisition avec ratio de 1/3 ; acquisition puis restauration ou création avec ratio de 1/1 ; acquisition de terrains à niveau d'enjeu majeur avec ratio de 1/1 -Déplacement des espèces impactées -Engagement sur trente ans
Zones à enjeux nuls	Espaces totalement artificialisés sans rôle fonctionnel et absence d'espèces patrimoniales	

PREALABLE : étude des atteintes à l'environnement (étude impact, incidence natura 2000, loi sur l'eau, rapport environnemental, dossier espèce protégée)

Les atteintes peuvent elles être évitées

Si il reste des atteintes, Mesures de réduction

BILAN : Si il existe toujours des effets négatifs, le projet est il acceptable. Si oui
PROPOSER DES MESURES COMPENSATOIRES

Cadre général : mesures pour « compenser les conséquences du projet sur l'environnement »

Atteinte espèces protégées et leur habitats (L411-1 CE) : mesures présentant des bénéfices pour les espèces concernées

Effets notables Natura 2000 (L414-4) : mesures pour maintenir la cohérence du réseau N2000

Préciser « les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, parmi les partis envisagés qui font l'objet d'une description, le projet présenté a été retenu » (R122-3 CE)

Justifier que :
- le projet répond à des raisons impératives d'intérêt public majeur
- Qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante
- préciser les mesures compensatoires et
- montrer que le projet ne porte pas atteinte à l'état de conservation de l'espèce concernée (L411-2 CE)

Se reporter aux documents spécifiques (défrichement, SDAGE...)

Réglementation et doctrine sur les mesures compensatoires.

Le site abrite-t-il un habitat naturel ou une espèce prioritaires ?**

NON

OUI

Y a-t-il des raisons impératives d'intérêt public ?

Y a-t-il des raisons impératives d'intérêt public liées à la santé ou à la sécurité publique ou tirées des avantages importants procurés à l'environnement ?

NON

OUI

OUI

NON

L'autorisation ou l'approbation ne doit pas être donnée

L'autorisation ou l'approbation peut être donnée. Des mesures compensatoires sont prises. La Commission européenne est tenue informée des mesures compensatoires.

L'autorisation ou l'approbation peut être donnée pour d'autres raisons impératives d'intérêt public, après avis de la Commission européenne. Des mesures compensatoires sont prises.

Les mesures compensatoires doivent

- être relatives aux habitats et espèces communautaires
- Viser le fonctionnement du site
- présenter des ratios de compensation spécifiques 5 pour un en communautaire, 10 pour un en prioritaire
- démontrer qu'il n'y a pas atteinte au site au final