

La problématique foncière de la compensation écologique

La disponibilité du foncier est l'un des verrous opérationnels identifiés par les acteurs pour la mise en œuvre des mesures compensatoires. Dans le cadre de l'application de la séquence Éviter-Réduire-Compenser, cette mise en œuvre se heurte à la double contrainte de l'équivalence écologique et de la proximité spatiale des impacts. Comment se positionnent les acteurs pour dépasser ces contraintes et répondre à leurs obligations ? Un projet de thèse a été initié en 2017 autour de cette problématique afin d'observer les formes prises par la compensation, les stratégies développées par les acteurs concernés et les éventuelles difficultés opérationnelles rencontrées.

La compensation écologique replace le foncier sur le devant de la scène

La compensation écologique a la spécificité d'être une compensation en nature. *De facto*, elle replace le foncier sur le devant de la scène, étant donné que ce dernier devient la condition *sine qua non* de sa mise en œuvre. Tout projet d'aménagement qui génère des besoins de compensation nécessite de trouver du foncier pour y réaliser les mesures compensatoires jugées nécessaires, afin d'obtenir l'autorisation administrative requise pour lancer les travaux. Le foncier intervient même dès les phases d'évitement ou de réduction de la séquence Éviter-Réduire-Compenser (ERC), pendant laquelle l'emprise foncière du projet peut être revue.

Le maître d'ouvrage doit désormais intégrer ou déléguer à un tiers la prospection et la gestion du foncier où sont mises en œuvre des mesures compensatoires pendant la durée de ses obligations. Lors de l'étape d'animation foncière, le maître d'ouvrage peut avoir recours à un opérateur foncier comme les SAFER (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) ou à un opérateur de compensation, afin de trouver des opportunités foncières. La prospection foncière est souvent chronophage et peut prendre plusieurs années pour les grands projets comme ceux d'infrastructure, ce qui conduit certains maîtres d'ouvrages à anticiper les besoins de foncier dès la phase amont de montage du dossier. Le maître d'ouvrage a aussi la possibilité d'intégrer *in situ* les mesures compensatoires, en réduisant par exemple l'emprise d'un bâtiment. Il ne dispose cependant pas toujours d'une surface suffisante pour les intégrer au sein du site du projet.

Malgré sa position centrale dans le dispositif de compensation, le foncier compensatoire n'est pas l'objet d'étude scientifique à part entière. Or, la disponibilité du foncier est l'un des verrous opérationnels identifiés par les acteurs pour la mise en œuvre des mesures compensatoires. Progressivement des chercheurs, des services de l'État et des collectivités territoriales s'intéressent aux enjeux fonciers de la compensation écologique.

Parmi les enjeux qu'ils abordent figurent :

- la conciliation de la compensation avec les pratiques agricoles (Roussel *et al.*, 2018) ;
- les stratégies de pré-identification de sites de compensation afin d'anticiper les futurs besoins de compensation. Des collectivités territoriales font ainsi des réserves foncières ;
- l'intégration de la séquence ERC dans une stratégie régionale planifiée, traduite dans les documents de planification (Bigard, 2018 ; travaux en cours de Coralie Calvet). Le souhait de la plupart des acteurs de planifier et d'anticiper la séquence ERC témoigne d'un changement d'échelle qui s'amorce, qui tend à privilégier une approche plus globale et intégrée du dispositif, qui fédère tous les acteurs à l'échelle locale ;
- les effets sur les prix du foncier. Des maîtres d'ouvrage pressés par le temps peuvent payer plus cher des terrains destinés aux compensations. Certains propriétaires fonciers font également monter les prix car ils ont connaissance des difficultés de prospection foncière rencontrées par le maître d'ouvrage. Des situations de rentes foncières peuvent ainsi être créées sur des espaces naturels ;
- les outils juridiques fonciers (acquisition, conventionnement) mobilisés pour sécuriser et pour pérenniser les usages attachés au foncier compensatoire grâce à la mise en place de servitudes environnementales (Pech et Étrillard, 2016).

Les contraintes que fait peser la compensation sur le foncier

Les deux principales contraintes qui pèsent sur le foncier sont à la fois :

- trouver du foncier conforme à l'équivalence définie, ce qui est particulièrement complexe étant donné la non-fongibilité du foncier. Le foncier est un bien singulier, exclusif, non reproductible, qui a des spécificités non substituables car liées à sa localisation, à son implantation dans un écosystème particulier (Boulay *et al.*, 2013). L'équivalence est donc construite selon un

ensemble de critères (dire d'experts, méthodologie pour évaluer la naturalité d'un site et les impacts) qui sont objectivés principalement par des bureaux d'études ;

- conserver une proximité géographique avec les impacts. Il existe un gradient de plus ou moins grande proximité en fonction des enjeux écologiques et des négociations opérées entre les services de l'État et le maître d'ouvrage (des mesures compensatoires *in situ*, en passant par celles contiguës à l'emprise du projet, jusqu'à des mesures situées à quelques dizaines de kilomètres).

Étant donné que le foncier est une ressource rare, finie et convoitée, ces deux contraintes dépendent toutes deux de la disponibilité du foncier, qui varie selon les espaces. Les maîtres d'ouvrages et leurs opérateurs se heurtent souvent aux velléités des propriétaires qui refusent de contraindre dans le temps l'usage de leur terrain et/ou de le vendre. La fabrication des sites de compensation se confronte donc à un double problème théorique et opérationnel de disponibilité du foncier et de mise en équivalence de deux biens fonciers, le site impacté et le site de compensation. La construction de conventions d'équivalence (Desrosières, 2001) est en effet loin d'être évidente et répond à une série d'arbitrages, d'identification des priorités, qui peuvent varier selon les intentions des acteurs.

À une échelle plus petite, le nouvel usage des sols que crée la compensation renforce la pression et la concurrence foncière. Il pose la question de sa conciliation avec les usages des sols existants notamment dans les espaces agricoles, dans les espaces récréatifs, *a fortiori* lorsque plusieurs projets d'aménagement doivent trouver des sites de compensation à proximité. La fabrication de sites de compensation crée aussi des dépendances au chemin¹ en instituant, dans le temps long, un nouvel usage des sols qui gèle des terrains pour la compensation et peut ainsi modifier les conditions locales de l'aménagement, notamment pour les futurs projets. Si la réglementation est appliquée à la lettre, il va vite se poser la question de la disponibilité du foncier pour assurer la pérennité de la mise en œuvre du dispositif.

Proposer une étude du foncier compensatoire

L'analyse conduite, dans le cadre de ma thèse, cherche à cerner comment les maîtres d'ouvrages dépassent les contraintes liées au foncier et répondent à leurs obligations. La mise en œuvre de la compensation se heurte en effet à la double contrainte de l'équivalence écologique et de la proximité spatiale des impacts. À cause de ces contraintes, un relâchement de la contrainte d'équivalence est-il en cours ?

Partant du postulat que le foncier possède une épaisseur sociale, juridique, temporelle, économique, écologique et spatiale, cette étude cherche à tester trois hypothèses. La première suppose que les opportunités foncières, la disponibilité du foncier, sont l'une des variables qui déterminent le choix de sites de compensation, qui ne s'effectue pas seulement selon des critères écologiques. La géographie des sites de compensation serait donc liée, en partie,

à la dureté du foncier. Les systèmes fonciers locaux, à savoir les contextes fonciers périurbains, ruraux et agricoles influeraient sur la localisation des sites de compensation et sur leurs formes (dispersion ou regroupement des sites, grands ou microsites). Ainsi, dans les zones peu tendues et où l'agriculture est en situation déprise, les maîtres d'ouvrage trouveraient plus facilement des terrains pour répondre à leurs obligations de compensation.

La deuxième hypothèse porte sur l'évolution, induite par le dispositif de compensation, de la chaîne de l'aménagement et de ses acteurs. Un double mouvement paraît se développer. Si certains maîtres d'ouvrage deviennent des ensembliers qui intègrent en amont et/ou en aval des compétences foncières et/ou écologiques, ils ont tous recours quasi systématiquement à des acteurs intermédiaires pour mettre en œuvre la compensation. Car l'ingénierie écologique est souvent étrangère de leurs pratiques de métiers. Les actions menées et les décisions prises par les acteurs intermédiaires (experts en écologie et/ou opérateurs fonciers) influent sur la construction des sites de compensation. En effet, ces intermédiaires interviennent lors de la définition des conventions d'équivalence, dans la phase de prospection et d'animation foncière ainsi que dans la phase de travaux et de suivi des mesures.

Enfin, la troisième hypothèse suppose qu'étant donné que le foncier est coûteux et peu disponible, les maîtres d'ouvrage favorisent l'évitement ou mutualisent leurs besoins de compensation sur un plus petit nombre de sites : soit sur un seul site de grande superficie, soit sur un ou plusieurs micro-terrains dont le travail de restauration présente une plus-value écologique élevée, comme cela peut être le cas de friches. Une densification et une mutualisation systématique des surfaces de compensation à plus forte plus-value écologique s'observent-elles alors ? Les faibles surfaces dédiées à la compensation restreindraient alors la pression exercée sur les marchés fonciers. ■

L'auteur

Constance BERTÉ

LATTS, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés,
École des Ponts ParisTech,
Boulevard Copernic, Cité Descartes,
77447 Champs-sur-Marne, France.
✉ constance.berte@enpc.fr

EN SAVOIR PLUS...

- **BIGARD, C.**, 2018, *Eviter-Réduire-Compenser : d'un idéal conceptuel aux défis de mise en œuvre. Une analyse pluridisciplinaire et multi-échelle*, Thèse de doctorat, Université de Montpellier, 336 p.
- **BOULAY, G., BUHOT, C., AVELINE-DUBACH, N.**, 2013, *Les mots du foncier dictionnaire critique*, ADEF éditions, Paris, 173 p.
- **DESROSIERES, A.**, 2001, Entre réalisme métrologique et conventions d'équivalence : les ambiguïtés de la sociologie quantitative, *Genèses*, vol. 43, n° 2, p. 112-127.
- **PECH, M., ETRILLARD, C.**, 2016, Le foncier agricole, variable d'ajustement ou déterminant de la compensation écologique ?, *Sciences Eaux & Territoires*, n° 19, p. 60-63, disponible sur : <http://www.set-revue.fr/le-foncier-agricole-variable-dajustement-ou-determinant-de-la-compensation-ecologique>

1. Théorie qui souligne le poids des choix effectués dans le passé sur les décisions présentes.