

Quand jouer la carte des sites naturels de compensation dans un territoire ?

Les sites naturels de compensation ouvrent une modalité de compensation écologique nouvelle dans les pratiques françaises. En permettant d'anticiper la réalisation des mesures, en visant des gains écologiques cumulés importants sur un site divisé en unités de compensation et agréé par l'État et sur un temps supérieur à trente ans, c'est une nouvelle politique de l'offre qui vient compléter la compensation à la demande habituellement mise en œuvre. Élaboré à partir des échanges tenus lors de la table ronde organisée à l'occasion du séminaire « Sites naturels de compensation : quels freins et perspectives ? »¹, cet article met en relation les analyses d'experts en écologie, économie, droit et aménagement des territoires pour discuter de la place que pourrait occuper cette modalité par rapport aux autres modalités de compensation, dans les politiques de préservation de la biodiversité et parmi les visions actuelles de l'aménagement durable des territoires.

Complémentarité de l'offre avec les autres modalités de compensation : la place des sites naturels de compensation dans le « mix compensatoire »

Du « cas par cas » aux sites naturels de compensation (SNC), les débiteurs d'obligation de compenser ont à leur disposition plusieurs modalités de compensation écologique.

À quel dispositif recourir ?

Tel un « mix compensatoire », par analogie avec les sources d'énergie, la coexistence de plusieurs modalités de compensation permet d'envisager leur complémentarité. On peut distinguer deux situations dans lesquelles chacune des modalités sera plus pertinente que l'autre :

- les incidences portent sur des composantes de biodiversité à enjeux de conservation forts. Ces enjeux demeurent exceptionnellement compensables et l'intérêt du projet justifie cette exception ;

- les incidences portent sur des composantes de biodiversité à enjeux de conservation relativement faibles. La perte portera principalement sur les espaces favorables à l'expression d'une biodiversité commune ainsi qu'au maintien des continuités écologiques à l'échelle du paysage.

Dans le premier cas, les sites naturels de compensation (SNC) ne semblent pas être une solution satisfaisante. Les enjeux soulevés, trop spécifiques et ciblés sur une composante de biodiversité, doivent être traités au cas par cas, avec un projet de compensation à la demande construit pour répondre à ce besoin exceptionnel. Au contraire, l'offre d'unités de compensation répondant à des besoins plus communs, avec des enjeux moindres et des actions écologiques pour le maintien des dynamiques de biodiversité à plus large échelle semble pertinente. Cette complémentarité entre offre et demande, parce qu'elle permet d'adresser toutes les composantes de biodiversité (y compris celles à enjeux de conservation

1. Retrouvez ici tout le contenu du séminaire organisé le 15 décembre 2020 :

<https://www6.lyon-grenoble.inrae.fr/lessem/VIE-SCIENTIFIQUE/Faits-marquants/Webinaire-SNC-quels-freins-et-perspectives>

❶ Lancée comme expérimentation nationale en 2008, la réserve de Cossure, située en plaine de Crau, a obtenu le premier agrément de site naturel de compensation par arrêté ministériel en 2020.



© S. Aubry - INRAE

relativement faibles, même hors du cadre des procédures actuelles), s'inscrit plus largement dans une recherche de zéro artificialisation nette des sols (ZAN). La compensation par l'offre deviendrait alors le support d'une « renaturalisation » d'espaces artificialisés, favorable à l'expression d'une part importante de la biodiversité qui échappe aux mécanismes de protection actuels malgré son déclin généralisé. La compensation à la demande resterait pour sa part réservée aux besoins plus spécifiques et exceptionnels, aux enjeux plus techniques. Ce scénario implique une généralisation de l'offre de compensation, alors qu'il n'existe aujourd'hui qu'un seul site agréé en France, faisant de cette modalité une exception. La constitution des premiers SNC agréés devra être bien documentée et les résultats des actions menées bien suivis et discutés pour favoriser cette modalité.

Par ailleurs, plusieurs observateurs s'accordent à qualifier certaines pratiques de « compensation hybride » entre offre et demande. À des échelles de territoires variées, certains acteurs anticipent tout ou partie de la séquence « Éviter-Réduire-Compenser » (ERC), soit pour leur propre usage, soit pour le compte de projets ultérieurs. Une entreprise ayant une activité industrielle dynamique sur un territoire, par exemple l'ouverture et la fermeture régulière de carrières impliquant à chaque fois un besoin de compensation, peut constituer une réserve d'actifs fonciers pour son usage propre. De même, certaines collectivités territoriales, peuvent identifier des sites artificialisés ayant un potentiel de restauration écologique et en faciliter la maîtrise foncière et les états initiaux préalables à l'établissement de plans de compensation. Dans ces exemples, les opérateurs de compensation n'anticipent pas nécessairement de mesures de restauration écologique dans l'optique d'obtenir des unités de compensation à vendre. À ce stade, ces exemples pourraient être assimilés à une

volonté d'application plus vertueuse de la compensation à la demande dans une logique de stratégie territoriale de compensation (voire de la séquence ERC plus globalement). Parmi les bénéfices apportés par les SNC, tels que l'anticipation de la réalisation des mesures et la mutualisation à l'échelle d'un territoire écologiquement cohérent, la plupart devraient être également recherchés dans des actions de compensation à la demande afin d'en améliorer les résultats.

La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages de 2016 dispose que le choix des modalités de compensation (offre ou demande), qu'elles soient alternées ou cumulées, revient au débiteur d'une obligation de compensation. Certaines pratiques à l'international encouragent, dans certains cas, une modalité plutôt qu'une autre. Qu'advient-il alors des initiatives « hybrides » identifiées dans la pratique ? Il sera nécessaire de clarifier dans quelle mesure ces approches innovantes sont acceptables ou seront contraintes de se régulariser au regard des modalités actuelles, notamment en identifiant les conditions où la réalisation d'actions écologiques relève d'un SNC à faire agréer. Pourtant, la souplesse laissée à l'innovation pourrait aussi conduire à une amélioration des pratiques contribuant parfois à renforcer la pérennisation des mesures, à sécuriser les risques d'échec ou à conforter la hiérarchisation de la séquence. Si toute action empruntant les caractéristiques de l'offre doit passer par l'établissement d'un SNC agréé (photo ❶), il sera probablement indispensable d'actionner des leviers pour favoriser l'acquisition d'unités de compensation qui semblent aujourd'hui sensiblement plus onéreuses que la compensation à la demande. Dans tous les cas, la régulation et le pilotage par les services de l'État de ces nouveaux secteurs seront primordiaux pour éviter les dérives actuelles de la mise en œuvre de la séquence ERC.

► **Avantage et risques à la part croissante des sites naturels de compensation dans la mise en œuvre de la compensation**

Les SNC présentent des avantages régulièrement mis en avant par les différents acteurs engagés dans cette démarche dont l'anticipation, la planification et la mutualisation des mesures compensatoires qui ne peuvent que renforcer leurs effets positifs et favoriser leur pérennisation. L'identification d'opérateurs de SNC peut également améliorer la transparence du processus de compensation avec des objectifs clairs et publiquement affichés lors de l'agrément, rendre plus efficace le contrôle et le suivi des résultats par les services régulateurs de mesures moins nombreuses, et permettre de professionnaliser la gestion des sites tout au long de la durée de l'agrément. À l'inverse, la compensation à la demande n'apporte pas les mêmes garanties en raison de la multiplicité des sites de compensation de plus faible envergure, des contextes de gouvernance variables, des actions écologiques parfois portées par les maîtres d'ouvrages non spécialistes de la restauration écologique et avec un suivi qui, bien qu'obligatoire, n'est pas toujours effectif ni mis en œuvre pour améliorer les pratiques. Sur le plan économique, la crainte d'une marchandisation de la nature, souvent évoquée, ne nous semble pas particulièrement accru par rapport à la compensation à la demande, dès lors que la régulation de l'offre est assurée. L'existence d'une offre de compensation pour certaines composantes de la biodiversité ne doit en aucun cas favoriser les incidences sur ces dernières en dérogeant à la séquence ERC. Le cadre des SNC permettrait, au contraire, une plus grande transparence sur le coût économique de la compensation. Compte tenu des modalités d'agrément des sites, connaître le détail du calendrier prévisionnel des opérations autorisant la mise en vente des unités permet d'évaluer les postes de dépense tout au long de l'obligation de compenser. Les prix de mise en vente des unités de compensation sont ainsi susceptibles d'être en adéquation avec le coût réel de la compensation sur le long terme.

Si la modalité des SNC présente des avantages en termes d'organisation et peut laisser espérer une meilleure efficacité de l'action écologique *in fine*, celle-ci s'accompagne de risques qu'il convient de mesurer. Un premier exemple est celui d'une potentielle déresponsabilisation des maîtres d'ouvrage. Ces derniers n'ont souvent pas les compétences nécessaires pour mener à bien une opération de compensation, notamment en ce qui concerne la recherche et la maîtrise foncière, la gestion des prestataires qui interviendraient dans la conception, la mise en œuvre et le suivi de la compensation. Déléguer ces tâches apparaît pour de nombreux acteurs comme une solution de facilité qui ne permet pas aux maîtres d'ouvrages de mesurer la balance coûts-bénéfices de leur activité, et risque de renforcer la négligence des phases d'évitement et de réduction. L'existence d'une offre de compensation ne doit en aucun cas déroger au respect de la séquence ERC et des principes de la compensation, dont la proximité fonctionnelle des impacts au site de compensation (en rappelant que les aires de services ne garantissent pas toujours cette proximité fonctionnelle, qui doit s'évaluer au cas par cas) et l'équivalence écologique entre les caractéristiques des composantes

impactées et compensées. Un deuxième risque est lié à la décision d'agréer les SNC, ce qui a du sens sur le plan écologique, et de n'imposer aucune condition réglementaire pour les opérateurs. On peut anticiper, en pratique, un blocage structurel à l'entrée d'acteurs locaux ou modestes sur le secteur économique des SNC du fait de la forte concurrence avec les grandes institutions bien établies aux capacités techniques et financières importantes. Cette sélection par la concurrence pourrait conduire à voir émerger une situation quasi-monopolistique de quelques grands opérateurs de SNC. Certains observateurs peuvent craindre que ces acteurs soient liés par des liens capitalistiques ou d'influence aux principaux débiteurs d'obligation de compensation. Le décret et l'arrêté relatifs à l'agrément des sites de compensation restent malheureusement silencieux sur ces risques, ce qui ne permet pas, en l'état, d'exercer l'effort de régulation qui serait nécessaire. Il semble que l'agrément des SNC reste une condition nécessaire mais non suffisante pour une approche égalitaire et vertueuse de cette modalité.

Intégrer les sites naturels de compensation aux autres outils de préservation de la biodiversité

Alors qu'elles s'inscrivent dans l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité, les actions écologiques menées dans le cadre de mesures compensatoires ne s'intéressent qu'à générer des gains pour une partie des incidences liées aux activités humaines, laissant l'impression d'un soin palliatif accompagnant une trajectoire d'érosion de la biodiversité à l'échelle des territoires. Pour dépasser ce constat, de nombreux acteurs appellent à changer de point de vue en visant la bonne compréhension de l'état écologique d'un territoire pour prendre les mesures nécessaires afin de lui redonner une trajectoire satisfaisante. Les SNC pourraient ainsi être vus comme un des leviers pour assurer la mise en œuvre des stratégies de préservation de la biodiversité plutôt que comme un simple instrument d'action publique visant à neutraliser localement une perturbation. La planification de la compensation à l'échelle d'un territoire pourrait par exemple être conçue comme un plan de gestion territorial, articulé avec les aires protégées et les objectifs des plans régionaux d'actions pour les espèces à enjeux. Sa révision se ferait à l'appui des résultats des actions menées sur l'état de conservation des écosystèmes et en tenant compte de l'évolution des usages territoriaux. Certaines initiatives vont déjà dans ce sens, en cherchant à positionner les mesures de compensation au sein de ruptures identifiées dans des trames vertes et bleues (TVB).

Remise en cause de principes fondateurs de la compensation écologique : exemple de l'additionnalité

Dans l'hypothèse où les SNC seraient intégrés dans une stratégie à plus large échelle soutenant les objectifs de préservation des espaces naturels, il serait alors nécessaire de questionner certains fondements du principe de compensation. Parmi eux, celui de l'additionnalité des mesures aux engagements publics et privés. En effet, une part conséquente de la stratégie nationale pour les aires

protégées repose sur des financements publics. Existe-t-il, dès lors que la compensation est identifiée comme une piste de financement additionnelle, un risque de désengagement de l'État vis-à-vis de ces objectifs ?

Plusieurs travaux, en France comme à l'international ont déjà mis en évidence la tendance à la stagnation voire à la baisse significative des ressources humaines et financières dédiées aux services chargés de l'élaboration, de l'accompagnement et du suivi des politiques publiques de conservation de la biodiversité. Des premiers observateurs soulignent l'effet que peuvent avoir les mesures compensatoires sur les actions prises au titre du réseau Natura 2000. Dans les milieux agricoles, les actions de compensations peuvent être plus intéressantes financièrement et moins contraignantes que les engagements pris pour des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC). Les mesures compensatoires, dans un guide proposant des pistes de financements additionnels pour les parcs nationaux², sont ciblées comme pouvant être déployées au sein du territoire d'un parc et constituer un bénéfice si elles démontrent une « additionnalité administrative ». C'est-à-dire que les actions mises en œuvre, qui doivent aller plus loin que les plans de gestion existants, ne pourraient l'être sans le concours d'un investissement spécifique. Ce même rapport introduit pourtant la forte contraction des moyens des parcs nationaux les empêchant de remplir une partie de leurs missions. Dans ces exemples, les mesures compensatoires apparaissent comme une substitution à l'engagement public de préservation des espaces puisqu'une amélioration écologique se fait au prix d'une incidence par ailleurs. On peut également craindre un désengagement de la dépense publique en matière de préservation de la biodiversité si de telles mesures sont financées sur fonds privés.

Dès lors, est-il nécessaire de mieux préciser les conditions de l'additionnalité aux engagements publics et privés, ce principe n'étant pas explicitement inscrit dans la loi ? Ou au contraire faut-il s'éloigner de cette exigence pour n'observer que la plus-value écologique qui peut être apportée par une action de compensation ? Dans la pratique, les services instructeurs doivent disposer d'une certaine souplesse pour examiner, au cas par cas, les conditions d'acceptabilité d'une mesure compensatoire au regard de l'urgence des enjeux écologiques du territoire dans lequel elles vont s'inscrire. Néanmoins, s'éloigner de l'exigence d'additionnalité au nom du réalisme économique risque d'envoyer un message démobilisateur aux parties prenantes de la conservation de la biodiversité. Son maintien, même dans les conditions incertaines actuelles, nous semble nécessaire. Comment mesurer et prévenir alors les risques de comportements opportunistes que cette flexibilité est susceptible d'occasionner ? Il convient de rappeler que la compensation vise désormais un objectif de résultats, et que ceux-ci doivent être observés au regard de l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité. Si la plus-value d'une mesure, aussi ambitieuse soit-elle, occasionne une

baisse des moyens publics remettant en question les stratégies de préservation des espaces, alors les incidences doivent être évitées.

Les sites naturels de compensation intégrés aux objectifs de préservation des espaces naturels : est-ce faisable ?

Pour que les SNC puissent être intégrés à des objectifs de préservation des espaces naturels, à grande échelle et à long terme, il faut envisager leur intégration au sein des territoires.

Comment articuler les échelles de gouvernance des SNC ? Au niveau national, le cadre réglementaire de la compensation écologique impose des règles générales utiles aux acteurs pour déterminer les contraintes à intégrer aux projets d'aménagement et les SNC reçoivent leur agrément. Au niveau local, les spécificités écologiques, économiques, politiques, sociales ou encore culturelles orienteront très certainement les pratiques des SNC. Chaque SNC est doté d'un comité local chargé notamment du suivi des obligations du site et des ventes des unités. Les pratiques d'intendance du territoire, valorisées par exemple par les Conservatoires d'espaces naturels, sont inspirantes car elles montrent qu'il est possible de dépasser les facteurs de blocage qui pourraient émerger de la rencontre de différentes entités administratives et d'intérêts économiques divergents. L'identification et la définition du territoire concerné par le SNC est une étape clé qui doit conduire à la constitution d'un système local cohérent, même si celui-ci rassemble plusieurs morceaux d'entités administratives.

La mise en œuvre d'une compensation, qu'elle soit ou non anticipée, découle des choix d'aménagement en partie issus des documents de planification (SCOT, PLUi, PLU)³ et notamment de leur volet « biodiversité ». C'est pendant ces démarches, dont l'élaboration se fait généralement sur un temps long, souvent de plusieurs années, que sont décidées les principales actions d'urbanisation, de changement d'usage des sols et donc les principales causes de l'érosion de la biodiversité. Il semble donc indispensable que la gouvernance des SNC s'appuie sur ces processus. La réflexion sur le cadre de mise en œuvre d'un ou plusieurs SNC pourrait, par exemple, se faire à l'échelle d'un SCOT, afin que les modalités des actions écologiques au sein de la matrice paysagère puissent être précisées, par la suite, à l'échelle d'un PLUi/PLU. Ainsi, les zones à forte contribution pour la connectivité écologique de cette matrice paysagère pourraient être préservées de l'urbanisation. Cette démarche aurait de plus pour effet vertueux de prendre en compte les impacts des projets qui échappent aujourd'hui au processus d'évaluation environnementale, alors même qu'ils sont responsables de la plus grande part d'artificialisation des sols par mitage. Il s'agit *in fine* d'appliquer la séquence ERC à l'échelle territoriale des plans et programmes, en y interrogeant la place des SNC, plutôt que de voir ces derniers uniquement comme un outil de compensation à l'échelle des projets.

2. Commissariat général au développement durable (CGDD) du ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES), 2018, *Parcs nationaux. Quelles pistes de financement additionnels ?*, Collection Théma.

3. SCOT : schéma de cohérence territoriale ; PLUi : plan local d'urbanisme intercommunal ; PLU : plan local d'urbanisme.

Penser l'intégration de la société civile dans les projets de site naturel de compensation

La participation d'acteurs non institutionnels permettrait de consolider l'ancrage territorial des SNC pour en faire des espaces intégrés au quotidien des citoyens, participant à la définition culturelle et patrimoniale du territoire, plutôt qu'un espace sous cloche uniquement dédié à un gain écologique qui pourrait être, sur le long terme, oublié. Ces projets de SNC pourraient être pensés comme des espaces d'expérimentation de l'articulation d'activités socio-économiques et d'ingénierie écologique. Mais cela suppose des démarches de concertation et de délibération qui sont longues, peu compatibles avec les temporalités des contraintes économiques elles-mêmes en partie déterminées par des enjeux politiques. Néanmoins, de nombreux exemples montrent comment les acteurs réussissent à dépasser leurs antagonismes si les conditions sont réunies pour que les enjeux écologiques puissent être pensés non plus comme des contraintes mais comme un support et un levier du développement territorial. Il s'agit de faire émerger un bien commun pour actionner ensuite une gouvernance des communs. Ces conditions sont liées à l'implantation d'acteurs institutionnels reconnus à la fois pour leurs compétences écologiques et pour leur capacité à dialoguer avec la société civile. À cette fin, l'accompagnement des parties prenantes et l'utilisation d'outils techniques pour alimenter les débats (modélisation des impacts, des secteurs à éviter) seront sans doute de précieux appuis pour les opérateurs de SNC en vue d'une bonne intégration de leur projet au sein du territoire.

Pour renforcer encore cette intégration, nous pourrions également imaginer une forme de représentation des intérêts des citoyens des territoires dans lesquels les SNC s'inscrivent. Par exemple, ils pourraient être gérés par des coopératives : la forme juridique des sociétés coopératives d'intérêt collectif permettrait d'intégrer au conseil d'administration des collectivités territoriales, des entreprises du secteur marchand, et des organisations de l'économie sociale et solidaire. Cela répondrait à plusieurs incertitudes pesant sur la temporalité et la marchandisation de la compensation grâce à l'acquisition du foncier *via* la participation des sociétaires. De telles associations pourraient aussi se voir intégrées ou invitées aux comités locaux des SNC précédemment mentionnés.

Un nouveau rapport à la nature pour assurer la pérennité des actions écologiques ?

Imaginer des projets de SNC mieux intégrés aux projets de conservation des territoires permettrait de lever une des grandes limites actuellement rencontrée dans la mise en œuvre des mesures compensatoires : celle de leur pérennité. Les contrats durent habituellement quelques dizaines d'années, avec peu d'assurance quant à la vocation écologique à long terme des sites de compensation. Pourtant, la question de la pérennité des mesures en faveur de la biodiversité est primordiale quand on envisage la biodiversité en tant que dynamique, c'est-à-dire comme un processus et non pas un état. La diversité du vivant prend son sens sur le long terme, en y intégrant sa dimension évolutive, par nature instable.

Dans cette nouvelle vision de SNC intégrés, il s'agirait de dépasser l'anthropocentrisme de nos relations au vivant,

aujourd'hui vécues à très court terme. En effet, force est de constater que les actions en faveur de la biodiversité relèvent trop souvent de réponses à des atteintes à une ou plusieurs espèces patrimoniales, selon des raisons variables mais sans véritable assise conceptuelle, suivant notre seule capacité à recréer ou restaurer une composante affectée. Dans une attitude réflexive, l'ensemble des acteurs en charge de la mise en œuvre de la séquence ERC devrait remonter la séquence jusqu'à se questionner sur les raisons qui appellent son existence. Ainsi, ce ne serait pas tant la mesure compensatoire qui deviendrait pérenne mais la volonté de voir la nature comme « compagne » au sein d'un espace partagé, et non plus comme « objet » extérieur à ne pas impacter ou à défendre. Cette démarche, ancrée dans l'éthique environnementale, pourrait s'accompagner d'une réflexion sur la possibilité d'une libre évolution des entités de biodiversité ; et ceci dans les espaces qui leur sont dédiés, qu'ils soient protégés, ouverts à la compensation, mais aussi anthropisés.

Comment faire pour qu'une telle approche inspirée de l'idée d'habitabilité du monde et de communauté d'habitats se traduise dans les pratiques et dans les règles qui les encadrent ? De nombreuses pistes sont à discuter, depuis l'idée de donner une place réelle à la biodiversité dans la Constitution jusqu'au renversement du paradigme de préservation de la biodiversité vers une préservation des seules activités qui pourraient légitimer des atteintes à la biodiversité. ■

Les auteurs

Brian PADILLA

Muséum national d'Histoire naturelle,
PatriNat (UAR 2006),
4 avenue du Petit Château, F-91800 Brunoy, France
✉ brian.padilla@mnhn.fr

Anne-Charlotte VAISSIÈRE et Jane LECOMTE

Écologie Systématique Évolution,
Université Paris-Saclay, CNRS, AgroParisTech,
F-91405 Orsay, France.
✉ anne-charlotte.vaissiere@universite-paris-saclay.fr
✉ jane.lecomte@universite-paris-saclay.fr

Pierre BIEUZEN

Agence régionale de la biodiversité Occitanie,
201 avenue de la Pompignane,
F-34000 Montpellier, France.
✉ pierre.bieuzen@arb-occitanie.fr

Coralie CALVET

Centre d'économie de l'environnement Montpellier,
Université de Montpellier, CNRS, INRAE,
Montpellier SupAgro,
2 place Pierre Viala, F-34060 Montpellier, France.
✉ calvetcoralie@gmail.com

Gilles J. MARTIN

Université Côte d'azur, Faculté de droit, GREDEG, CNRS,
avenue du Doyen Trotabas, F-06200 Nice, France.
✉ gj.martin@wanadoo.fr

Benoît PREVOST

UMR 5281 ARTDEV CNRS, Univ Paul Valéry Montp 3,
Univ de Montp, Univ Via Domitia Perpignan,
route de Mende, F-34199 Montpellier Cedex, France.
✉ benoit.prevost@univ-montp3.fr



Quand jouer la carte des sites naturels de compensation dans un territoire ?