



HAL
open science

Retours d'expérience des compensations écologique, forestière et agricole en Ile-de-France

Constance Berté

► **To cite this version:**

Constance Berté. Retours d'expérience des compensations écologique, forestière et agricole en Ile-de-France. 2017. hal-01882036

HAL Id: hal-01882036

<https://enpc.hal.science/hal-01882036v1>

Submitted on 26 Sep 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Retours d'expérience sur les compensations écologiques, agricoles et forestières en Ile-de-France

Constance Berté

Juillet 2017

Sous la direction de N. Frascaria (AgroParisTech) et d'H. Levrel (AgroParisTech)

Pour le compte de M. Omhové (IAU-ORF)

Synthèse de la mission professionnelle du Mastère PAPDD^{1 2}

Outils imposés aux aménageurs depuis 1976³ et renforcés par les récentes lois d'avenir de 2014⁴ et biodiversité d'août 2016⁵, les mesures de compensations écologique, forestière et agricole visent une approche mesurée de l'artificialisation des sols. La compensation cherche, en effet, à concilier la protection des espaces agricoles, forestiers et naturels et la progression de l'urbanisation. Face à des lois plutôt évasives sur les modalités concrètes d'application, notamment sur le volet aménagement, et un dispositif encore en cours de construction⁶, les acteurs ne savent pas toujours comment mettre en œuvre ces mesures de compensation. C'est la raison pour laquelle suivre la réception des lois et leurs premières réalisations permettra de saisir comment se construisent localement ces nouveaux instruments d'action publique. Afin de comprendre la construction de ces instruments, un intérêt particulier sera porté aux pratiques et aux transactions entre les acteurs : en effet, c'est là que se joue une grande partie de la définition des règles du jeu. A cet égard, les éventuels décalages entre les réglementations théoriques et leur application sur le terrain, les blocages et les réussites dans la mise en œuvre des différents types de compensation seront soulignés. Au-delà du retour d'expérience des pratiques observées, il s'agira de repérer les enjeux que représentent les compensations pour les acteurs et les territoires. Quelles sont les incidences des mesures de compensation sur le marché et les politiques foncières ? Car bien que rarement étudié comme objet de recherche à part entière, le foncier est un des enjeux prioritaires et la condition *sine qua non* de la mise en œuvre de compensations en nature.

Pour répondre à ces questionnements, les retours d'expérience franciliens de la mise en œuvre des compensations ont été étudiés dans le cadre d'un sous-groupe de travail de l'Observatoire régional du foncier (ORF), composé de l'Etablissement public foncier d'Ile-de-France (EPFIF), la Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Ile-de-France (DRIEA), la Direction régionale interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt d'Ile-de-France (DRIAAF), la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie d'Ile-de-France (DRIEE), l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Ile-de-France (IAU), Grand Paris Aménagement (GPA) et l'Etablissement public d'aménagement (EPA) Paris Saclay, qui s'est réuni à 4 reprises. Rattaché au groupe de travail « *quelles bonnes pratiques pour un aménagement durable ?* », ce sous-groupe s'est consacré entièrement au sujet émergent des compensations. Cette analyse a été conduite à partir d'une campagne d'une trentaine d'entretiens⁷ menée entre mars et juin 2017 auprès de différents types d'acteurs (aménageurs, opérateurs de compensation, services de l'Etat...). La densité des projets d'aménagement, le marché foncier tendu, la diversité des espaces font de l'espace francilien un cas d'étude opportun.

¹ Le terme d'environnement est pris, ici, au sens large et intègre les trois types de compensations écologiques, agricoles et forestières.

² Cette définition provient de la Commission générale de terminologie et de néologie, journal officiel du 4 février 2010, texte n°97.

³ Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature qui introduit la compensation écologique. Peu de mesures compensatoires ont vu le jour à l'issue de cette loi.

⁴ Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt pour les compensations agricole et forestière.

⁵ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

⁶ Les modalités de mise en œuvre de la compensation agricole collective sont en cours de définition.

⁷ Le choix de recourir à des entretiens se justifie d'autant plus que les données ne sont qu'en cours de structuration.

LA COMPENSATION

Désigne « *un ensemble d'actions en faveur de l'environnement¹ permettant de contrebalancer les dommages causés par la réalisation d'un projet [d'aménagement], qui n'ont pu être évités ou limités* »².

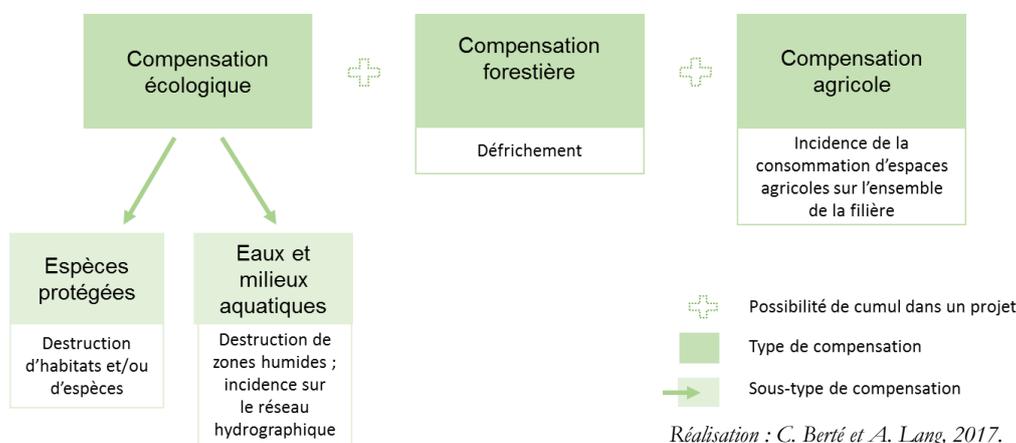
Articuler plusieurs types de compensation

L'enjeu de l'application des réglementations sur les compensations est de réussir à articuler des politiques issues de deux ministères, l'environnement et l'agriculture, qui répondent à deux finalités qui peuvent parfois s'opposer:

- ☛ D'une part, **lutter contre l'érosion de la biodiversité et préserver les écosystèmes** qui sont le support de services écosystémiques. L'objectif est de maintenir le bon état des milieux et leur qualité écologique.
- ☛ D'autre part, **maintenir l'activité économique** des filières agricoles et sylvicoles grâce à la compensation de la consommation des superficies agricoles et forestières.

Trois types de compensation (cf. schéma ci-dessous) ont vu le jour pour répondre à ces deux objectifs. Les maîtres d'ouvrage sont souvent débiteurs des trois compensations. La difficulté est de parvenir à satisfaire toutes les obligations de compensation dont les exigences peuvent entrer en contradiction. Ainsi, lorsque les superficies demandées pour des compensations écologique ou forestière représentent plusieurs dizaines ou centaines d'hectares, des sites de compensation risquent d'être installés sur des terres agricoles et donc de concurrencer l'espace agricole, à cause de la faible disponibilité du foncier.

Figure 1. Schéma des différents types de compensation



Les différences entre les trois types de compensation sont également liées à leur apparition décalée dans le temps. La compensation écologique, apparue dès 1976, a vu ses modalités d'application précisées par un grand nombre de normes et d'éléments de doctrine depuis les années 2000, contrairement aux compensations forestières et agricoles qui sont bien plus récentes, apparues seulement en 2014. Les normes définies pour les compensations écologiques sont, toutefois, régulièrement transposables aux autres compensations. En effet, les compensations en nature sont comparables car elles posent toutes des arbitrages en termes d'équivalence, de calcul de la durée, de la superficie, du montant et du mode de gestion. Autant de choix que le maître d'ouvrage peut réaliser en interne ou avec l'aide d'opérateurs. Toutefois, pour ces questionnements, les principes théoriques de la compensation, qui apparaissent limpides, sont souvent plus complexes à mettre en pratique.

L'émergence d'un marché de la compensation

La mise en œuvre des compensations mobilise un grand nombre d'acteurs qui contribuent à dessiner les contours d'un marché. Cependant, deux questions restent pour l'heure en suspens :

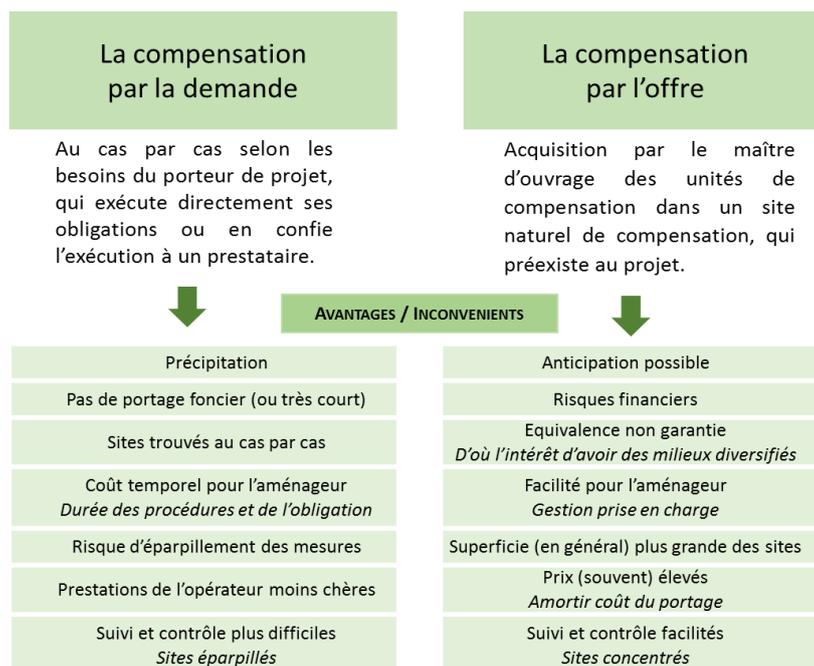
- ☛ celle de l'estimation du **volume d'activité** représenté par ce marché émergent. Est-il amené à prendre de l'ampleur et devenir ainsi un secteur phare de l'aménagement urbain ?
- ☛ celle de l'implication **des propriétaires fonciers** qui pourraient voir leur patrimoine revalorisé en devenant des sites de compensation. Un effet d'aubaine est-il en cours de construction ?

Le principal acteur du marché de la compensation est le **maître d'ouvrage**, qui contracte des obligations de compensation. Pour lui, la compensation devient un nouveau paramètre à anticiper dans sa stratégie et dans son bilan d'aménagement (déduction du coût des compensations de la valeur vénale des biens). Les modalités de compensation de l'aménageur varient selon son choix **d'internaliser ou d'externaliser** sa gestion. Le besoin de trouver des sites de compensation, pour la compensation en nature, pourrait inciter des aménageurs à faire évoluer leurs stratégies en faveur de **l'anticipation foncière** ou la valorisation du patrimoine foncier détenu. Le poids stratégique du foncier ne s'en trouve que renforcé. Même s'il recourt à des partenaires pour assurer ses obligations de compensation, la montée en puissance des réglementations environnementales dans les projets d'aménagement conduit des aménageurs à développer des compétences en ingénierie de l'environnement. Pour certains maîtres d'ouvrage, l'intégration du volet environnemental dans le projet concourt même à accroître la qualité du projet urbain.

Lorsqu'il fait le choix d'externaliser la mise en œuvre de la compensation, le maître d'ouvrage peut mobiliser des bureaux d'études, des maîtres d'œuvre dont des opérateurs spécialisés que sont les opérateurs de compensation. Nouveau métier, officiellement reconnu par l'article 69 de la loi biodiversité, l'opérateur de compensation est un prestataire de services qui prend en charge la mise en œuvre et/ou le suivi des mesures compensatoires. Il peut à son tour sous-traiter, par contrat, différentes actions à des prestataires, dont il reste l'ensemblier. S'ils fournissent tous des solutions clés en main aux aménageurs, les opérateurs de compensation franciliens (CDC Biodiversité, le conseil départemental des Yvelines, Archipel et prochainement AgriDéveloppement Ile-de-France pour la compensation agricole) proposent un panel d'offres très diversifié. Ils ont comme points communs de recourir à des prestataires, d'aider une variété d'aménageurs publics ou privés, d'avoir des postes de dépense similaires (foncier, gestion, suivi), mais ils ont aussi des points de divergence car ils n'interviennent pas tous en amont sur le volet éviter/réduire et ne développent pas tous le même modèle de compensation. Il existe, en effet, deux grands modèles de compensation qui structurent le marché synthétisés dans le schéma ci-contre.

Figure 2. Schéma des deux modèles de compensation

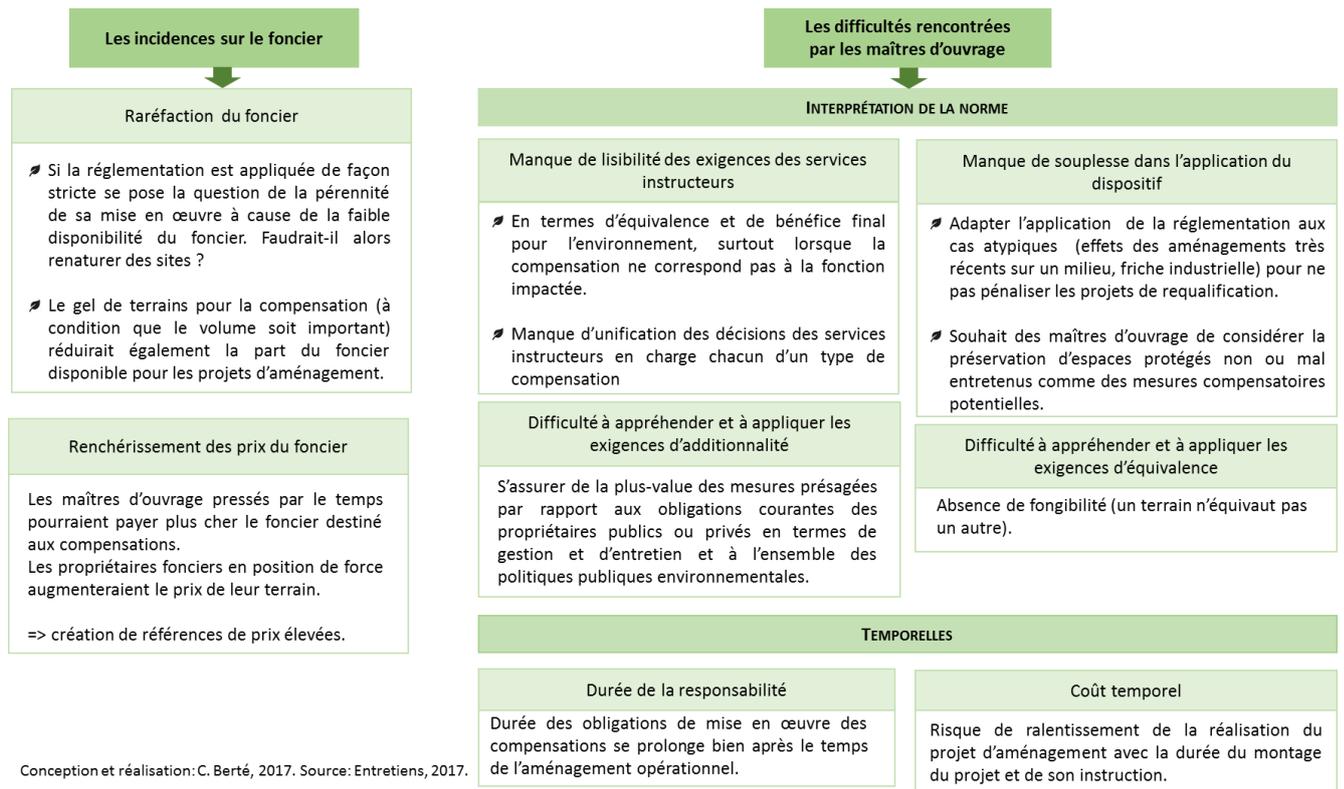
Réalisation : C. Berté et A. Lang, 2017.



Les problèmes opérationnels

L'application récente des compensations soulève plusieurs difficultés opérationnelles qui attestent des écarts entre les principes théoriques et leur application pratique. Pointer ces difficultés apparaît important pour éviter le développement d'effets pervers. Les problèmes relevés portent à la fois sur le foncier et sur l'acceptabilité et la mise en œuvre des dispositifs par les maîtres d'ouvrage.

Figure 3. Schéma des différents problèmes opérationnels rencontrés

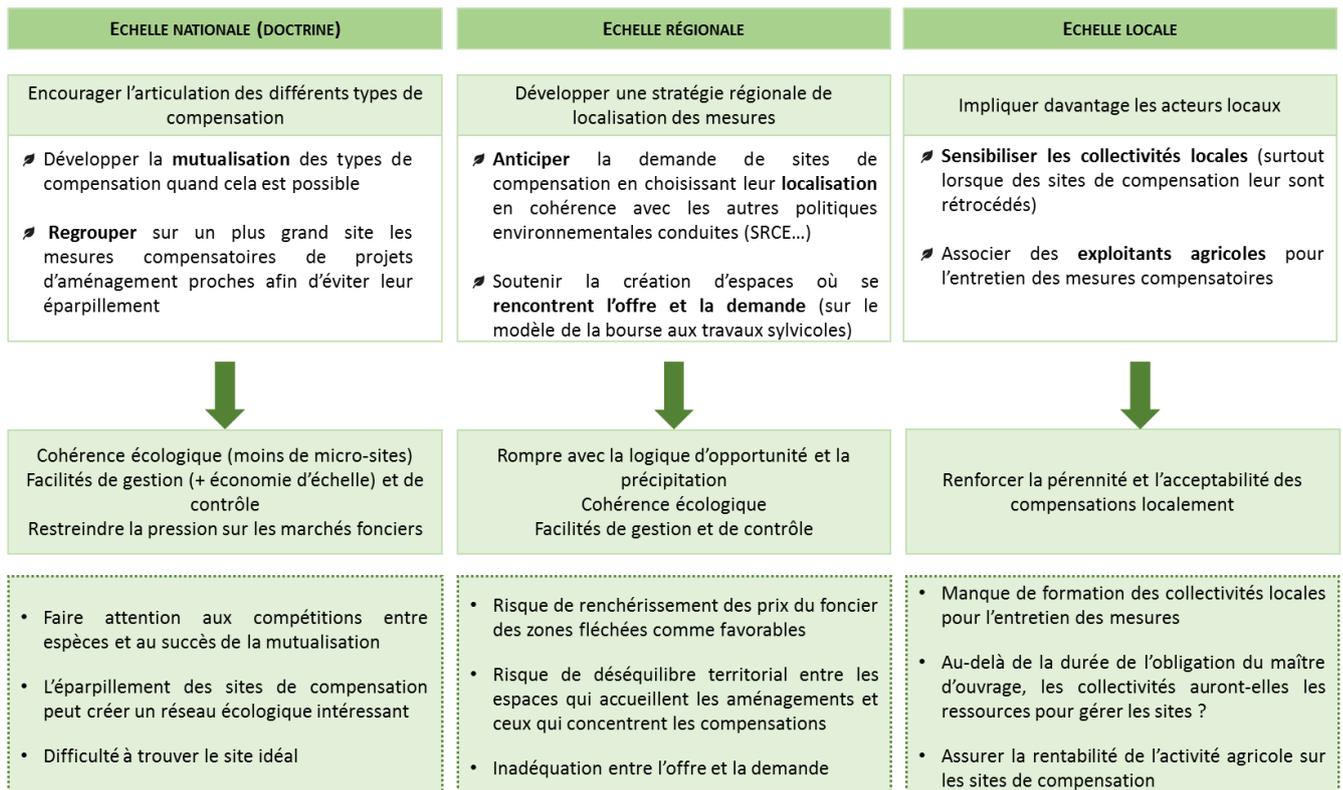


Conception et réalisation: C. Berté, 2017. Source: Entretiens, 2017.

Les pistes d'évolution des dispositifs de compensation

La compensation pourrait devenir un nouvel instrument d'aménagement durable du territoire à condition que les différentes compensations soient pensées de façon cohérente et intégrées dans une stratégie.

Figure 4. Schéma des pistes d'amélioration du dispositif des compensations à différentes échelles



Conception et réalisation: C. Berté, 2017. Source: Entretiens, 2017.

➔ Effets