S'inscrire dans un domaine d'activité à la gouvernance en construction

Iris Le Roncé

▶ **To cite this version:**

Iris Le Roncé. S'inscrire dans un domaine d'activité à la gouvernance en construction : Les bases d'une stratégie territoriale dans le champ des mesures compensatoires environnementales à l'Office National des Forêts. 2017. hal-01883036

HAL Id: hal-01883036
https://enpc.hal.science/hal-01883036

Submitted on 27 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.

S'inscrire dans un domaine d'activité à la gouvernance en construction :

Les bases d'une stratégie territoriale dans le champ des mesures compensatoires environnementales à l'Office National des Forêts

Thèse professionnelle du mastère PAPDD, année universitaire 2016-2017.
Pour le compte de la direction territoriale Midi-Méditerranée de l'ONF.

Iris LE RONCÉ

Encadrée par Monsieur Bertrand Fleury, ONF, et Madame Nathalie Frascaria-Lacoste, ESE-AgroParisTech.

Pour répondre à des enjeux de gouvernance, financiers et de biodiversité, l'ONF souhaite être davantage identifié comme opérateur de la compensation en région méditerranéenne, disposant pour cela d'une forte légitimité technique et territoriale. Afin de pouvoir s'affirmer dans ce domaine, l'ONF devra clarifier sa gouvernance interne du sujet et développer les outils juridiques, financiers et fonciers qui lui font encore défaut. Enfin, il pourra construire une stratégie territoriale sur laquelle communiquer pour regagner en visibilité et en lisibilité auprès des autres acteurs locaux de la compensation.

Le principe de compensation répond à une inquiétude croissante sur l'érosion contemporaine de la biodiversité qu'induit la consommation d'espaces pour la réalisation de projets d'aménagement du territoire (Regnery et al, 2013). La compensation est la dernière étape de la doctrine « ERC » : « éviter, réduire et compenser », déclinée dans des lignes directrices (Ministère de l'écologie, 2013).

Les mesures compensatoires environnementales (MCE) sont une contrainte réglementaire qui s'impose aux aménageurs, mais également une activité économique théoriquement génératrice de biodiversité dont les enjeux financiers sont loin d'être négligeables (Callois, 2017). Dans un contexte où l'équilibre financier de l'ONF passe par le développement de ressources nouvelles, la direction territoriale Midi-Méditerranée (DT2M) de l'ONF, commanditaire de ce travail, cherche à mieux s'affirmer dans ce domaine dont la gouvernance est encore en pleine évolution. Les enjeux pour la DT2M sont multiples dans le contexte méditerranéen, qui est à la fois un des grands hotspots de biodiversité français et une zone à un fort essor démographique (deux facteurs générateurs de compensation), une zone de très faible production de bois (et donc de faible recette pour l'ONF) et où l'ONF est historiquement moins visible que dans d'autres Régions.

Ce travail répond donc à la problématique suivante : *Comment l'ONF peut-il développer sa compétence d'opérateur de la compensation pour remplir un double objectif : d'une part s'emparer de cette opportunité d'emploi que constitue la financiarisation de l'environnement et d'autre part valoriser une contrainte réglementaire au service des écosystèmes que l'Office gère, tout en respectant les valeurs éthiques qui incombent à son statut d'établissement public ?*

Quels facteurs limitent actuellement l'ONF dans le domaine des MCE malgré ses atouts ?

Les MCE sont une activité en croissance à l'ONF et dans les deux Régions que couvre la DT2M (Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur). Il s'agit le plus souvent de compensation liée aux demandes de dérogation à la protection d'espèces protégées. L'investissement de la DT2M dans les MCE est concentré dans certaines Agences Territoriales (principalement Hérault-Gard et Aude-Pyrénées Orientales), avec une part importante de compensation d'infrastructures d'énergie renouvelable. L'appropriation du concept de MCE est encore assez inégale en interne, comme elle semble l'être chez les acteurs du territoire hors ONF, la demande est forte pour progresser dans la compréhension du sujet afin de mieux le maîtriser et de le développer.

Analyse « Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces » au service d'une stratégie de l'ONF dans le domaine des MCE dans la DT2M

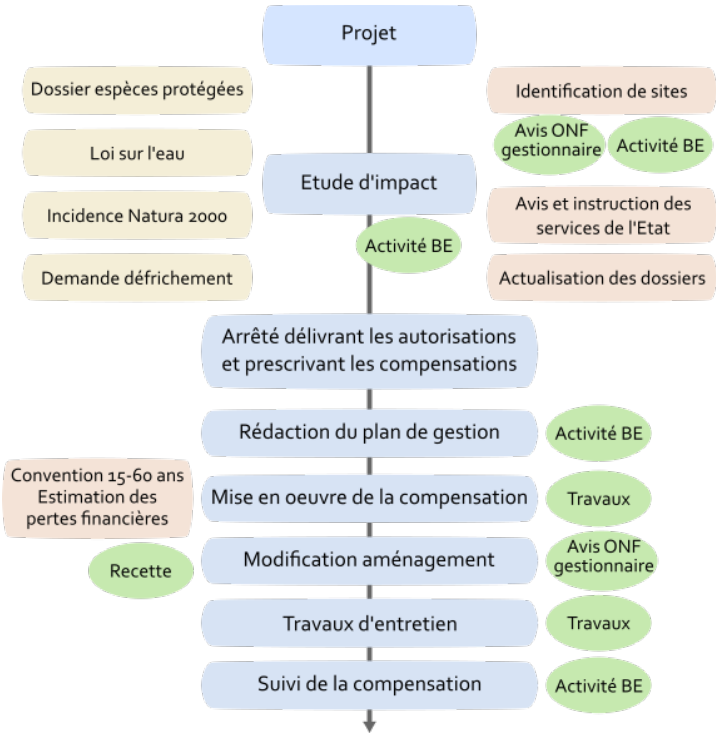
	Atouts	**Handicaps**
Interne	*FORCES* - Connaissance du terrain et du foncier, maillage territorial - Forte compétence technique et expérience de l'Agence Travaux de l'ONF en génie écologique - Retour d'expérience sur quelques cas modèles à reproduire, et d'autres à éviter - Anticiper la mutualisation de MCE et leur cohérence avec les continuités écologiques - Des services très complémentaires	*FAIBLESSES* - Absence de positionnement interne clair pour le moment (cadrage nécessaire) - Compréhension des MCE par les agents de terrain insuffisante (alors que des points de vigilance sont à surveiller) - Acceptabilité interne (« droit à détruire ») - Remontée d'affaire difficile par endroit - Mutualisation des techniques complexe - Anticiper sans être propriétaire en forêt des collectivités
Marché	*OPPORTUNITÉS* - Pérennité grâce au Régime forestier (RF) - Maîtrise foncière en forêt domaniale, contact avec les propriétaires ailleurs - Inscription des travaux liés aux MCE dans les programmes de travaux patrimoniaux - Pragmatisme de l'Agence Travaux sur la faisabilité à des coûts calibrés et soutenables - Opérateurs souvent privés (pas de contrainte de mise en concurrence) - Envisager des partenariats avec les autres opérateurs de la compensation pour différentes prestations en sous-traitance - Construire avec les communes un positionnement sur la potentielle soumission de zones de compensation au RF (travail SIG d'identification fait par ailleurs)	*MENACES* - Faible visibilité de l'ONF dans les zones les moins productives en bois (souvent les zones les plus concernées par la compensation) - Une gouvernance interne encore peu claire qui limite la lisibilité en externe - Acceptabilité en externe à améliorer (l'ONF ne fait pas que « produire du bois », sa légitimité de gestionnaire d'espaces naturels est à faire davantage reconnaître) - Perceptions contradictoires qu'ont les DREAL de l'avantage ou non que constitue le RF : à la fois trop « protecteur », les terrains concernés n'apparaissant pas comme les plus menacés, donc prioritaires (vision Occitanie), soit pas assez par rapport au mécanisme d'acquisition-rétrocession à des gestionnaires comme les CEN ou les départements (ENS) (vision PACA)

La DT2M est composée de dix Agences Territoriales, qui ont fait remonter différents besoins dans le cadre de cette mission : d'ordre administratif (conventionnements juridiquement solides avec les aménageurs, et les communes le cas échéant), financier (peut-on recevoir dès le début le montant total de la somme dévolue à la mise en œuvre de plusieurs dizaines d'années de compensation comme le demandent certains aménageurs ?) stratégique (que peut-on faire et ne pas faire ?), et technique (sur la mise en œuvre des MCE et leur compatibilité avec la gestion forestière).

Malgré un grand nombre d'atouts, développés dans le bilan FFOM ci-dessus, et un sentiment fort en interne que les MCE représentent une opportunité à saisir, l'ONF a jusqu'à maintenant pris peu d'initiatives pour dynamiser ce secteur d'activité.

Les principaux facteurs expliquant ce « retard », alors que d'autres acteurs de l'environnement se sont déjà bien davantage positionnés comme « opérateurs de la compensation » s'explique notamment par des limitations techniques et de gouvernance en interne, et par un manque de visibilité et de lisibilité en externe pour arriver à s'insérer dans un jeu d'acteurs en construction.

Stratégie de développement : quelle marge de manœuvre ?



Naissance et vie d'une MCE : à quel moment l'ONF peut-il intervenir dans la séquence ?

Pour progresser dans le domaine de la compensation, l'ONF devra arriver à intégrer les enjeux de ses partenaires :

- pour les aménageurs : obtenir les autorisations le plus vite possible, sans surenchère dans les ratios de compensation, voire en s'impliquant le moins possible dans le projet ;

- pour les services de l'État : garantir la pertinence, la faisabilité et la durabilité de la MCE ;

- pour les communes : obtenir une source de financement pour mettre en œuvre des mesures en faveur de la biodiversité, obtenir un revenu ou un dédommagement en nature, appuyer le porteur de projet dans ses démarches locales ;

- pour les autres opérateurs de la compensation : cela n'a pu être exploré dans le cadre de cette mission mais devra être approfondi par la suite.

Au cours de la vie d'une MCE, le Bureau d'étude et l'Agence Travaux de la DT2M ont déjà l'habitude de rédiger les plans de gestion, et de mettre en œuvre les travaux de compensation et d'entretiens. Des prestations comme l'identification de sites d'implantation de MCE en forêt publique, l'expertise de la compatibilité de mesures proposées en forêt publique avec le RF, ou encore le calibrage de travaux pour d'autres opérateurs pourraient être développées. Ces prestations mobiliseraient les compétences de services complémentaires : naturalistes, forestiers, aménagistes, et éventuellement Défense des forêts contre les incendies.

Par ailleurs, l'ONF devra travailler à être davantage visible en tant que gestionnaire, et ce aux différentes étapes de la compensation afin de s'assurer que les MCE soient et demeurent compatibles avec la gestion forestière. Pour cela, il faudra également sensibiliser les communes propriétaires de forêts relevant du RF et les aménageurs à impliquer l'ONF le plus en amont possible dans le processus.

Propositions d'actions pour la DT2M

Surmonter les limitations techniques et de gouvernance

1) Favoriser une amélioration de la gouvernance interne : nommer un référent sur la thématique MCE au niveau direction territoriale et dans chaque Agence, si besoin clarifier les rôles ;

2) Favoriser les démarches de mutualisation des techniques (Agence Travaux et Bureau d'étude) et de retour d'expérience (Agences territoriales) ; créer une adresse mail générique regroupant les référents de chaque Agence sur la compensation ;

3) Répondre aux besoins du terrain identifiés ci-dessus, former les agents aux MCE et les sensibiliser à l'importance de la communication entre services de l'ONF pour les remontées d'affaires ;

4) Assurer la traçabilité et le suivi dans le temps des mesures compensatoires grâce à des systèmes d'information adaptés (couches SIG, ajout au sommier de la forêt, « process concession », etc.).

Construire une stratégie territoriale plus affirmée

5) Au travers d'une note de cadrage, délimiter les enjeux prioritaires, les points de vigilance et les garde-fous pour développer l'activité d'opérateur de la compensation sans prendre trop de risques ;

6) Développer les quatre grands atouts de l'ONF opérateur de la compensation : proposer des solutions intégrées « clé en main » en structurant une démarche de chefferie de projet en interne de chaque Agence, mettre en œuvre un catalogue d'actions regroupant les zones pouvant accueillir des MCE et des actions favorables aux services écosystémiques en forêt, construire avec les communes forestières un recensement des espaces à restaurer pouvant être soumis au régime forestier, et enfin, effectuer les deux dernières démarches dans une optique de cohérence avec les continuités écologiques du territoire et de mutualisation.

Renforcer le dialogue avec les différents acteurs et envisager des collaborations

7) Rencontrer les autres opérateurs locaux de la compensation pour identifier les partenariats et les complémentarités possibles, voire envisager de mutualiser les espaces de compensation ;

8) Pérenniser le contact avec les DREAL rencontrées pendant la mission, contacter les autres services instruisant des MCE (DDT, services risques des DREAL, etc.) pour établir une collaboration entre services de l'État d'une part, et gagner en visibilité d'autre part. Continuer à rappeler que tous les services de l'ONF peuvent tout à fait intervenir hors des forêts publiques ;

9) Constituer un plan de démarchage auprès de grands aménageurs : compléter la liste des acteurs déjà identifiés pendant cette mission, et définir en interne qui est en charge de quelle partie ;

10) Mettre le sujet des MCE à l'ordre du jour des commissions régionales de la forêt communale pour relayer à la fois les messages de la fédération nationale des communes forestières, volontariste sur les MCE depuis peu, et les enjeux d'activité identifiés par l'ONF. Être prospectif pour anticiper les possibles blocages autour des MCE ;

11) Valoriser les nouvelles missions de l'Agence Française de la Biodiversité : contribuer à enrichir le futur inventaire des zones pouvant accueillir de la compensation (vitrine intéressante), et au niveau de la direction générale de l'ONF, s'investir dans le comité de pilotage externe de cet inventaire pour être partie prenante dans le processus de définition des critères.

Bibliographie

Callois J.-M. (2017), « Biodiversité et développement économique : quels impacts territoriaux de la compensation écologique ? » in *Sciences Eaux & Territoires: la Revue de l'IRSTEA*, IRSTEA, Hors-série n° 35, 7 p.

Ministère de l'écologie (2013). *Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels*, Paris, coll références, 232p.

Regnery, B., Quétier, F., Cozannet, N., Gaucherand, S., Laroche, A., Burylo M., Couvet, D., Kerbiriou, C. (2013), « Mesures compensatoires pour la biodiversité : comment améliorer les dossiers environnementaux et la gouvernance », in *Sciences Eaux & Territoires : la Revue de l'IRSTEA*, IRSTEA, 8 p.