



STRATÉGIE FONCIÈRE RÉGIONALE

STRATÉGIE RÉGIONALE DES COMPENSATIONS

Séminaire technique - 08 novembre 2017



Laurence ROUÈDE

Conseillère Régionale
déléguée à l'urbanisme et au foncier
Présidente de l'Établissement Public
Foncier Nouvelle-Aquitaine

Dans la continuité des séminaires techniques organisés le 8 juin et le 7 novembre 2017, la Région Nouvelle-Aquitaine poursuit une démarche participative de construction de sa stratégie foncière. Cette démarche illustre notamment la volonté de la Région de mettre en réseau et en synergie les opérateurs du foncier.

La construction de la stratégie foncière régionale avance. Nous avons la volonté d'en bâtir les fondations au travers du volet foncier du SRADDET. Il faudra ensuite traduire nos ambitions sur le foncier dans les politiques régionales et cela doit se retrouver dans les différents règlements d'intervention mais également dans nos propres actions en tant que maître d'ouvrage.

Nous avons une ambition forte en matière de sobriété foncière qui se structure autour de plusieurs enjeux dont la revitalisation des centres-bourgs et des centres-villes, la diffusion d'un urbanisme commercial raisonné, la résorption des friches et bien entendu l'enjeu de cette journée, une stratégie cohérente des compensations. Cette stratégie sera bien sûr mise en œuvre en dernier lieu après avoir Évité et Réduit les impacts de nos aménagements.

Les compensations sont à la croisée entre les politiques d'aménagement et les politiques de préservation de la biodiversité. La Région est à la fois chef de file de

“ Nous avons une ambition forte en matière de sobriété foncière qui se structure autour de plusieurs enjeux dont la revitalisation des centres-bourgs et des centres-villes, la diffusion d'un urbanisme commercial raisonné, la résorption des friches et bien entendu l'enjeu de cette journée, une stratégie cohérente des compensations. Cette stratégie sera bien sûr mise en œuvre en dernier lieu après avoir Évité et Réduit les impacts de nos aménagements. ”

l'aménagement du territoire et chef de file sur les questions de biodiversité. Elle est par ailleurs garante de la gestion économe de l'espace au titre de la loi NOTRe. Il est donc tout naturel que le SRADDET et la stratégie foncière abordent cette question. L'intervention de la Région sur ce sujet est revenue de manière récurrente à tous les stades de la concertation sur la stratégie foncière régionale.

Ce séminaire a été organisé avec le souhait de progresser tous ensemble sur cette question, pour nous acculturer, partager les enjeux et réfléchir au rôle de la Région en la matière. /

LE POINT DE VUE DE ...

Baptiste REGNERY,
Responsable des programmes,
Observatoire Régional de l'Environnement (ORE)

“ *Le sujet des compensations est certes complexe, voire conflictuel, mais le risque est plus grand à ne pas l'aborder qu'à l'aborder.* ”

En Nouvelle-Aquitaine, la biodiversité est très riche. Celle-ci se situe dans un environnement largement façonné par les activités humaines puisque selon l'enquête Teruti-Lucas en 2014, seuls 7 % de la superficie régionale contient des « espaces naturels » (autres qu'agricoles ou forestiers). L'état de la biodiversité régionale est donc le fruit d'une gestion collective.

La Nouvelle-Aquitaine est dans le même temps une région particulièrement attractive d'un point de vue touristique, économique et démographique. Entre 2009 et 2014, selon l'INSEE, la population y a crû de 0,6 % en moyenne par an. Le développement qui en découle nécessite des besoins d'aménagements. Dès lors, comment concilier le développement économique et social avec les enjeux écologiques ? Comment prendre en compte les externalités négatives des projets d'aménagement ?

La séquence E-R-C (éviter, réduire, compenser) est un instrument qui permet de concilier le développement humain avec la préservation de l'environnement.

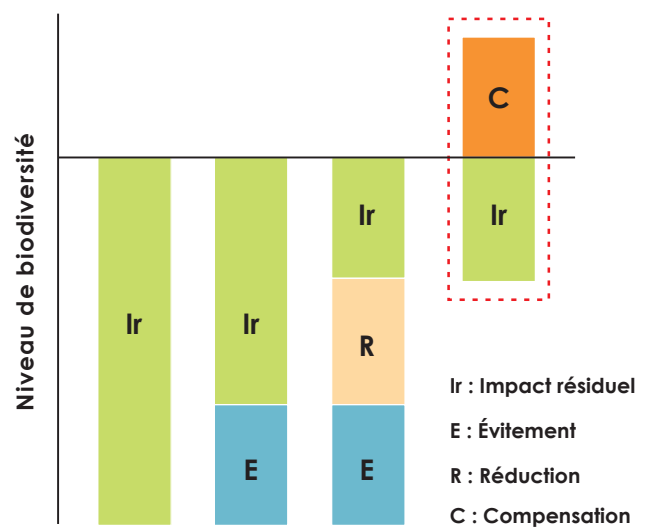
La mise en œuvre de la compensation se traduit depuis la loi « Biodiversité » du 8 août 2016 de la manière suivante (extrait de l'article 69) : « Toute personne soumise à une obligation de mettre en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité y satisfait soit directement, soit en confiant, par contrat, la réalisation de ces mesures à un opérateur de compensation défini au III du présent article, soit par l'acquisition d'unités de compensation dans le cadre d'un site naturel de compensation défini à l'article L. 163-3. »

La séquence ERC est devenue un élément incontournable des politiques publiques environnementales et vise désormais une « absence de perte nette de biodiversité ».

Pour atteindre ses objectifs (écologiques, économiques, sociaux), la séquence ERC nécessite notamment :

- L'émergence d'une culture commune et partagée entre les acteurs des territoires autour de la séquence ERC ;
- Une priorisation de l'étape d'évitement (encouragement/accompagnement de projets peu consommateurs d'espaces naturels et agricoles) ;
- Une stratégie qui permette une anticipation, une spatialisation et une évaluation des actions compensatoires. Il faut se permettre de tester, d'expérimenter des choses ;
- Une bonne articulation entre les enjeux fonciers/agricoles/environnementaux pour éviter les risques de spéculation foncière et les conflits d'usage. /

Impact positif



Impact négatif



LES COMPENSATIONS PAR L'OFFRE ET PAR LA DEMANDE : DE QUOI PARLE-T-ON ?

Thèse de Vaissière 2014 : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01147245/document>

La mise en œuvre de la compensation écologique s'est longtemps faite à travers la réalisation de mesures compensatoires dimensionnées au cas par cas pour chaque projet. Dans ce cadre, les compensations de chaque impact sont réalisées par le développeur ou un opérateur de compensation (ex : association gestionnaire d'espaces naturels). Les régulateurs doivent ainsi traiter avec chaque développeur de la mise en place d'une mesure compensatoire écologique.

Le principe d'un « site naturel de compensation » est de mettre en œuvre des mesures compensatoires de manière anticipée et mutualisée. Un site naturel de compensation peut donc servir à compenser des impacts issus de plusieurs projets d'aménagement. La réalisation du site naturel de compensation est portée par un acteur tiers qui n'est ni le développeur du projet impactant, ni le régulateur. Par un échange de crédits de compensation, la dette écologique des développeurs est compensée par les bénéfices écologiques réalisés par l'acteur tiers sous contrôle des régulateurs. /

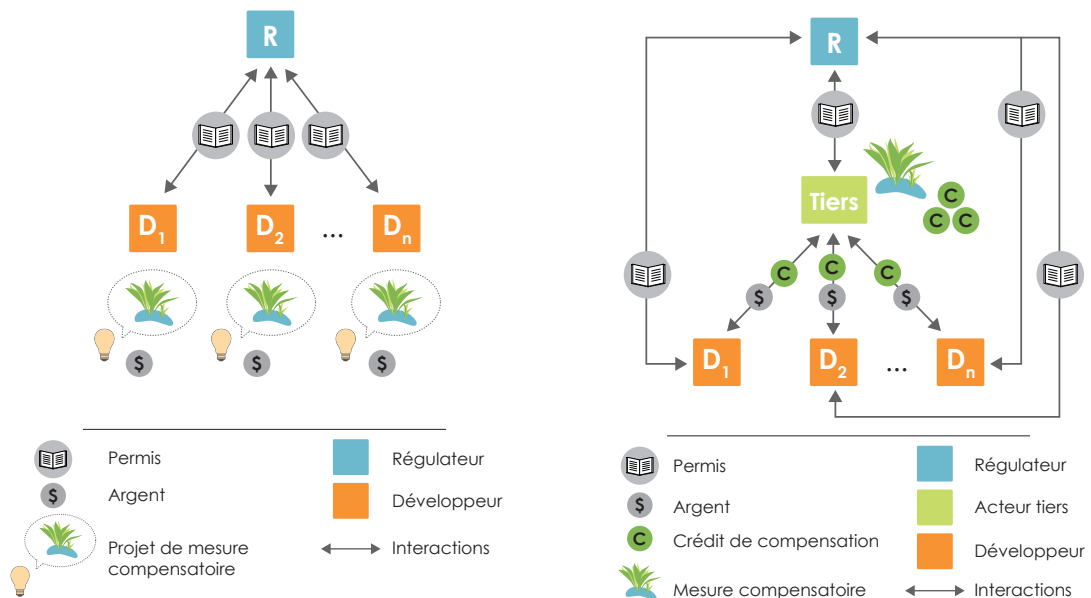


TABLE RONDE / POINTS DE VUE : « L'OFFRE DE COMPENSATION AUJOURD'HUI »

Baptiste REGNERY,
Responsable de programmes, ORE

En savoir plus : www.observatoire-environnement.org

Depuis la loi Biodiversité, le mécanisme de compensation par l'offre (via les sites naturels de compensation), avec l'intervention d'acteurs tiers, peut potentiellement aider à lever des difficultés à l'efficacité écologique des actions de compensation. Cette approche peut être intéressante car, d'une part, elle évite de saupoudrer spatialement la compensation, et d'autre part, sa mise en œuvre nécessite de l'évaluer pour mesurer le résultat écologique avant de la vendre. En prenant en compte la manière dont le territoire évolue à 10 ou 20 ans en matière d'aménagement, on peut ainsi identifier les besoins en termes de compensation et les anticiper. Toutefois, il faut être vigilant aux risques associés à la compensation par l'offre. Par exemple, il existe le risque que se développe un marché qui ne soit pas forcément bénéfique pour la préservation de l'environnement. Il faut regarder précisément les synergies que l'on peut trouver entre la compensation par l'offre et la compensation par la demande.

Serge ÉCHANTILLAC
DREAL Nouvelle-Aquitaine

En savoir plus : www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/

Pour l'Etat, la priorité est avant tout donnée à l'évitement. Quand il y a nécessité de compenser, on n'achète pas des droits, on est dans une réalisation concrète, en nature. Avec la compensation par la demande, c'est le porteur de projet qui est le responsable de la compensation écologique sur toute la durée de la mise en application. Avec la compensation par l'offre, on est sur des sites naturels de compensation avec des opérateurs de compensation. J'insiste sur le fait que l'on parle bien de sites de compensations liées à des espèces, des habitats, de la biodiversité et non pas de banques.

Pierre SELIQUER
Directeur, Conservatoire des espaces naturels du Limousin

En savoir plus : www.conservatoirelimousin.com

Compenser, quand cela est nécessaire, c'est recréer pas sanctuariser. Dans ce cadre, je considère que la compensation répond à l'intérêt général car en préservant la biodiversité on préserve l'Homme. La compensation par la demande répond pleinement à cet enjeu, elle est plus saine que la compensation par l'offre. Cette dernière correspond à une logique de financiarisation de la biodiversité, et donc de profit, qui ne correspond pas à l'intérêt général. D'autant plus, qu'il n'y a pas de sécurisation à long terme des sites.



Armand THOMAS**Responsable foncier et urbanisme SNCF Réseau - Mission GPSO (Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest)**En savoir plus : www.sncf-reseau.fr

Les compensations sont un sujet important pour la SNCF Réseau qui assume entièrement son statut de maîtrise d'ouvrage responsable. Responsable à deux titres : d'une part, car elle est consciente des impacts directs et indirects de ses infrastructures sur la biodiversité et d'autre part car elle cherche à progresser de manière volontaire sur le sujet. Pour autant, elle est confrontée à un certain nombre de défis :

- Le foncier, clé de voûte du système des mesures compensatoires, peut être difficile à mobiliser en raison des volumes, de l'absence d'outils à la disposition de la Maîtrise d'ouvrage et de la difficulté à anticiper ;
- La difficulté à nouer des partenariats avec des acteurs qui ne sont pas toujours présents, disponibles ou intéressés et qui parfois peuvent avoir l'impression que la SNCF réseau n'est pas légitime pour traiter de ces sujets ;
- La difficulté à définir une stratégie des compensations au regard des demandes très hétérogènes (tant en nature, qu'en volume pour un impact donné, et qu'en durée) qui peuvent nous être faites par les territoires.

L'enjeu selon moi est de passer d'une compensation rustine à une compensation aménageuse.

Jérôme GENIN**Chef de l'Agence Sud-Ouest, CDC Biodiversité**En savoir plus : www.cdc-biodiversite.fr

CDC Biodiversité est une société dont l'actionnaire unique est la Caisse des Dépôts et Consignations, un groupe public, au service de l'intérêt général. Elle est pionnière en matière de compensation en France. Elle innove depuis 2008 avec la création de « Réserves d'Actifs Naturels », renommées aujourd'hui « Sites Naturels de Compensation ». Les aménageurs peuvent y trouver une réponse préexistante à leurs besoins en matière d'actions positives pour la biodiversité et en particulier au titre des mesures de compensation des impacts résiduels de leurs projets. La CDC biodiversité, n'est pas à l'origine de la monétarisation de la compensation, c'est l'État lui-même qui a contribué à fixer un prix pour l'unité de compensation. CDC Biodiversité cherche avant tout à concilier économie et biodiversité en sécurisant les sites dans la durée.

Mathias GAILLARD,**Co-fondateur - Responsable stratégie et aménagement, OXAO**En savoir plus : www.oxao.fr

L'objectif du Cabinet Oxao est de faire émerger des opérations de compensation qui font projet de territoire, qui favorisent les synergies entre l'homme et son environnement et stimulent l'économie locale. Nous considérons que les collectivités doivent être proactives en la matière car quand on compense par l'offre c'est que l'on a anticipé, quand on compense par la demande c'est que l'on ne l'a pas fait. Il faut être militant en la matière : quand on anticipe par l'offre on gagne en biodiversité de suite, alors que par la demande on détruit avant de reconstruire. La compensation par l'offre peut être un outil utile, même s'il faut faire attention à la spéculation qu'elle pourrait générer. J'estime qu'il faut passer à l'action et faire des compensations un outil d'aménagement du territoire qui concilie aménagement et préservation du cadre de vie. /



LES ATELIERS ...

1 COMPENSATION DE PROXIMITÉ... MAIS QUELLE PROXIMITÉ ?

> ENJEUX

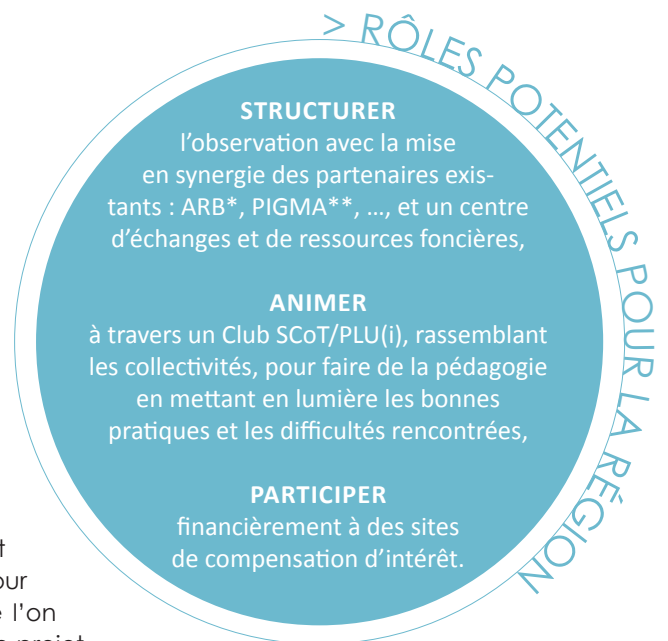
- L'équité sociale et territoriale : l'application locale de mesures compensatoires peut contribuer à une équité de répartition des coûts et des bénéfices au sein des territoires (de sorte que les externalités négatives des projets soient prises en compte tant du point de vue environnemental qu'humain au sein des territoires).
- L'échelle de proximité qui paraît la plus intéressante est celle du projet de territoire et donc celle du SCoT et de sa mise en œuvre à travers les PLU(i). Il serait intéressant que dans les zones tendues, les SCoT anticipent les sites de compensation (compensation par l'offre). Pour autant, il se peut que les habitats et/ou les milieux que l'on cherche à compenser ne puissent l'être sur le territoire de projet. Travailler avec les territoires voisins sur cette problématique semble être un élément important à prendre en compte. La Trame Verte et Bleue (TVB) ne pouvant se substituer à la compensation (principe d'additivité des mesures environnementales), il serait intéressant de voir comment les compensations pourraient venir en épaisseur de la TVB, voire pour une restauration plus forte de certaines continuités écologiques.
- L'observation pour disposer de données sur les compensations (demande et offre) en veillant à la cohérence des informations collectées à l'échelle régionale afin de disposer d'une observation homogène. Ce travail pourrait être réalisé à l'échelle locale et mis à disposition de manière partenariale à la future Agence Régionale de la Biodiversité par PIGMA.

Au-delà de ces enjeux, les participants de l'atelier ont relevé qu'il conviendrait d'organiser une synergie entre les compensations écologiques avec celles de l'agriculture et de la forêt. Dans ce cadre, il serait intéressant de mobiliser l'ensemble des acteurs (collectivités, agriculteurs, Conservatoire d'espaces naturels, SAFER***, forestiers, urbanistes, et Parcs) pour y travailler.

* PIGMA : Plateforme d'échange de données en Nouvelle-Aquitaine

** ARB : Agence Régionale pour la Biodiversité

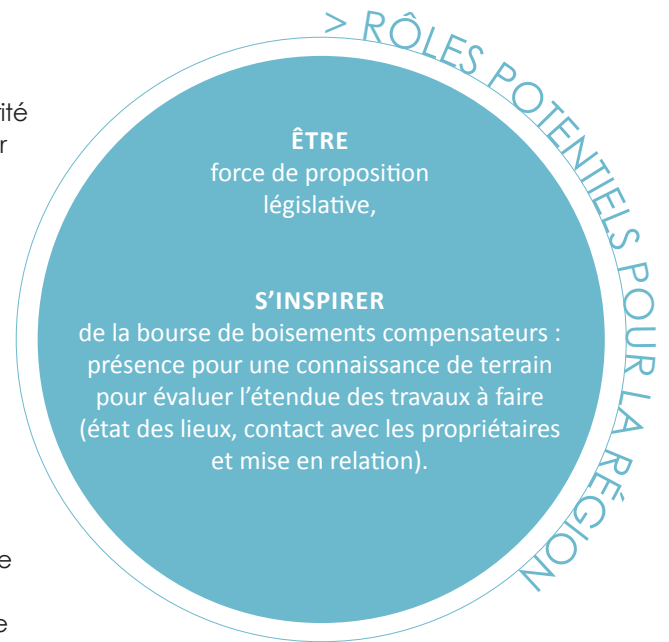
*** SAFER : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural



2 LA COMPLÉMENTARITÉ DES COMPENSATIONS AGRICOLES ET ENVIRONNEMENTALES : UNE UTOPIE ?

> ENJEUX

- L'importance d'observer, pour étudier la complémentarité des compensations et les bonnes pratiques pouvant servir d'exemples aux territoires.
- L'enjeu de structurer un réseau d'acteurs complémentaires pour favoriser le travail en commun.
- La pertinence de s'appuyer sur les structures existantes et les faire évoluer, notamment les CDPENAF* qui regroupent les acteurs pertinents (sauf la Région) et qui traitent de sujets complémentaires (les documents d'urbanisme).
- Le fait de positiver les contraintes et de s'appuyer sur un projet de territoire.
- L'importance d'améliorer les connaissances non seulement sur la biodiversité comme « état » mais aussi comme « processus » (fonctionnement, dynamique de la biodiversité). Pour cela, les retours d'expérience suite à la mise en œuvre d'actions de compensation sont très importants pour mieux appréhender les résultats écologiques de la compensation. L'amélioration des connaissances sur les processus écologiques peut aussi aider à mettre en valeur des complémentarités intéressantes entre l'agriculture et l'environnement.



* CDPENAF : Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers

3 COMMENT ASSURER LA PÉRENNITÉ DE LA GESTION DES ESPACES ISSUS DE LA COMPENSATION

> ENJEUX



- La poursuite de la maîtrise foncière au-delà de la durée de compensation (les mesures compensatoires sont couramment appliquées sur une durée de 30 ans mais ensuite, potentiellement, le foncier peut être revendu, ce qui implique une perte de biodiversité et d'argent public dans le temps).
 - La nécessité d'assurer la pérennité des moyens financiers (aménageur) en lien avec les coûts annoncés.
 - La pertinence d'une évaluation de la compensation au regard de E (éviter) et R (réduire) : bien communiquer sur le coût et les obligations liées à la compensation pour renforcer la recherche de l'évitement.
 - La nécessaire réflexion de modalités durables et économes de gestion pour aboutir à un usage « autofinancé » par un modèle économique viable (par exemple, favoriser l'installation d'une exploitation agricole viable en élevage extensif pour gérer un site plutôt que de recourir à un entretien manuel régulier).
- La communication auprès des collectivités (améliorer les connaissances, intégrer ces espaces de compensation dans les politiques de planification urbaine, ...).



LE POINT DE VUE DE ...

Gérard LERAS

Ancien Vice-Président en charge du Foncier de la Région Rhône-Alpes, Animateur du groupe Foncier au sein des Régions de France, Retraité du monde agricole

La Région Nouvelle-Aquitaine n'a aucune obligation à s'intéresser aux compensations, mais elle veut tenir cette ambition. Les compensations sont très différentes entre-elles. Certaines relèvent de domaines instables, très mal définis et mal organisés dans un véritable fouillis réglementaire.

La Région pourrait être un opérateur politique fort proposant une doctrine / une méthode sur les compensations. C'est une position à hauts risques mais ça vaut le coup !

Je vois trois enjeux auxquels, si elle souhaite jouer un rôle fort, la Région Nouvelle-Aquitaine devra répondre :

- Le premier est que l'on ne s'occupe généralement pas d'éviter, à peine de réduire et que, de ce fait, on compense. Quand on est dans une logique de sobriété foncière, il faut porter avant tout le « éviter » et le « réduire ». Il faut être dans la logique ERC. Et cette logique de sobriété est fondamentale : en moyenne 80 000 hectares de terres agricoles disparaissent chaque année. Du point de vue des surfaces impactées, l'étalement urbain en est de loin le facteur principal. Mais quant à la survie des exploitations, les grandes infrastructures peuvent être autant ravageuses, par exemple, quand elles détruisent un siège d'exploitation.
- Le deuxième est qu'il y a plusieurs types de compensations. Il y a donc un effet de chevauchement qui génère lui-même un effet de lourdeur et donc à la fin une apparence de surcoût. C'est une question de pédagogie ou de communication. Il faut s'attaquer à ce problème.
- Le troisième est de dépasser la pluralité des mesures compensatoires. La poursuite de l'objectif de politique de sobriété passe par leur vision globale. En 2014 les parlementaires ont repoussé l'amendement élaboré par l'Association des Régions de

“ La Région pourrait être un opérateur politique fort proposant une doctrine / une méthode sur les compensations. C'est une position à hauts risques mais ça vaut le coup ! ”

France et portée par le gouvernement qui proposait la mise en chantier d'un projet de loi ERC qui aurait globalisé les démarches de compensation et apaisé ainsi les tensions entre « défenseurs de l'environnement » et « défenseurs de l'agriculture ».

Au-delà de ces trois enjeux, je considère que la Région Nouvelle-Aquitaine dans la construction de sa stratégie foncière doit chercher la cohérence. Le rôle qu'elle souhaitera prendre en matière de compensations ne doit pas lui faire oublier ceux qu'elle choisira par ailleurs.

Dans ce cadre, la Région peut avoir à mon sens deux rôles complémentaires en matière de compensations :

- Être un chef de file notamment en termes d'observation, de connaissance et de partage de la connaissance.
- Peser au niveau national, notamment à travers Régions de France, pour combler les carences ou les insuffisances législatives ou réglementaires. Comment, par exemple, pourrait-on accepter que les Régions consacrées chef de file des collectivités en matière de sobriété foncière par la loi NOTRE restent absentes des CDPENAF ? Comment agir pour que celle-ci puisse désormais rendre des avis conformes ? /