

Groupe de travail régional Eviter – Réduire - Compenser

Montpellier, le 19 juin 2014

Compte rendu

Réunion du GT « ERC » (Eviter – Réduire – Compenser)

Participants : le GT a réuni 41 participants (voir liste)

Ordre du jour du GT

1 / **Introduction** Région / Etat

2 / **Présentation générale des conclusions des travaux précédents** sur la séquence « Eviter Réduire Compenser » en Languedoc Roussillon

3 / **Travail en sous-groupes :**

I - ANTICIPATION ET ELABORATION D'UN PROJET D'AMENAGEMENT

II – LE FONCIER : UN ENJEU MAJEUR POUR LA MISE EN PLACE DE LA COMPENSATION

4/ **Retour d'expérience** : *Présentation de l'expérience de la SAFER sur l'identification de terrains de compensation pour le projet 2x3 voies A9 Perpignan et projet contournement Nîmes Montpellier*

5 / **Synthèse** des sous-groupes et **points d'actualité**

Introduction

Pascal PINET, DGA - Région Languedoc-Roussillon

Le territoire de Languedoc-Roussillon est particulièrement riche en matière de biodiversité. C'est également un territoire qui connaît un fort développement.

La Région et l'Etat élaborent conjointement le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE), qui doit permettre de favoriser l'intégration des enjeux de biodiversité dans les projets d'aménagements.

Compensation et mise en œuvre de la Trame Verte et Bleue (TVB) sur les territoires (notamment par le biais du SRCE) doivent constituer une opportunité de bénéfices mutuels en améliorant par exemple la TVB par des mesures compensatoires de restauration des continuités écologiques.

Un protocole d'accord pour travailler sur la séquence ERC a été signé entre l'Etat et la Région

en juillet 2013, et un groupe de travail régional « GT ERC » a été créé pour permettre :

- d'instaurer un dialogue avec les aménageurs afin d'améliorer l'instruction et les procédures en utilisant la Trame verte et Bleue et le SRCE pour faciliter la réalisation des projets;
- de constituer un groupe de dialogue pérenne et permanent ;
- de réfléchir à la faisabilité et à l'intérêt de démarches d'anticipation et de mutualisation des séquences ERC ;
- de faciliter l'instruction des dossiers de compensation et d'en réduire ainsi les délais.

Une première réunion s'est tenue à Mèze en octobre 2013 et a permis d'identifier des pistes de travail. La réunion du 19 juin est la suite, dans un cadre élargi, de ces travaux.

Il est important de rappeler que la compensation ne doit en aucun cas être assimilée à un « droit à détruire », mais plutôt un moyen de mettre en œuvre un projet de territoire en respectant ses richesses, dans un contexte où 30 000 nouveaux habitants arrivent chaque année sur un périmètre dont plus de 30% fait l'objet de protections.

La Région souhaite avancer avec les aménageurs sur la mise en œuvre de la séquence Eviter-Réduire-Compenser et ce groupe de travail doit permettre de dégager des pistes concrètes dans ce sens.

Jacques REGAD, Chef de service Nature - DREAL Languedoc-Roussillon

Plusieurs outils dédiés à la protection de la biodiversité existent, mais il s'agit aujourd'hui de favoriser l'intégration de la biodiversité dans les projets d'aménagements, et d'avancer vers une vision transversale des enjeux. L'Etat et les collectivités se sont en particulier engagés dans des programmes pour appliquer les engagements européens en matière de protection de la biodiversité.

Certains dossiers d'aménagements posent des difficultés et il est essentiel d'imaginer des solutions, de progresser et donc d'échanger avec les maîtres d'ouvrage. C'est un des objectifs du Groupe de Travail.

Le territoire français connaît une forte artificialisation de ses espaces naturels et agricoles ; ainsi, 60 000 ha sont artificialisés en moyenne chaque année.

Le Languedoc Roussillon compte de nombreux milieux sensibles, et est confronté à l'accueil de nouvelles populations, impliquant la création ou la rénovation d'infrastructures et de logements, avec des conséquences importantes sur la biodiversité.

Ce groupe de travail doit permettre d'avancer sur une meilleure application de la séquence ERC en continuité du travail engagé en 2013 par la DREAL sur la même thématique avec les bureaux d'étude et les centres de recherche.

A noter : La réunion du GT n'a pas vocation à régler des situations particulières ni à traiter de dossiers en cours d'instruction par la DREAL et les DDTm.

Présentation générale des conclusions des travaux précédents sur la séquence « Eviter Réduire Compenser » en Languedoc Roussillon

Anne PARIENTE – DREAL LR

Anne Pariente présente un diaporama qui reprend les étapes déjà réalisées, les principales conclusions des groupes de travail. Ces conclusions font ressortir dix constats majeurs

nécessitant une démarche d'amélioration. En continuité avec ce travail et avec les questions soulevées lors du premier GT ERC (*cf. Présentation sur l'espace projet*), il est proposé d'axer les échanges du présent GT ERC autour de deux grandes préoccupations :

- la nécessité de mieux anticiper les aspects liés à la biodiversité lors d'un projet d'aménagement;
- l'enjeu du foncier dans la mise en oeuvre de la compensation.

Les participants sont invités à se positionner dans un des deux ateliers de travail pour avancer sur ces sujets.

Travail en sous-groupes

Les participants se regroupent en deux ateliers et travaillent à partir de questionnaires individuels, puis une discussion du groupe est proposée.

Retour d'expérience : *Présentation de l'expérience de la SAFER sur l'identification de terrains de compensation pour le projet contournement Nîmes Montpellier*

Isabelle Botrel de la SAFER présente 3 exemples concrets de mise en oeuvre de mesures compensatoires en mettant en avant le rôle de la SAFER sur le volet foncier :

- *projet 2x3 voies A9 Perpignan*
- *projet de contournement Nîmes Montpellier*
- *Déviations de Marquixane (PO)*

(*cf. Présentation sur l'espace projet*)

Synthèse des sous-groupes et points d'actualité

I - ANTICIPATION ET ELABORATION D'UN PROJET D'AMENAGEMENT

L'atelier de travail est animé par Marie-Laurence Dusfourd (Région LR), Anne Pariente et Jacques Regad (DREAL).

Principales conclusions de travail à partir des questionnaires individuels et de la discussion collective :

Complexité des procédures

Les participants mettent en avant la complexité des procédures. La DREAL met en avant les simplifications en cours au sein de l'Etat, notamment l'expérience de simplification de la loi sur l'eau avec la mise en place d'un dossier d'autorisation unique et un délai d'instruction limité à 10/12 mois. Il est rappelé que les DDTM sont là en premier niveau pour accompagner et conseiller les maîtres d'ouvrage, et que l'harmonisation des différents services de l'Etat sur la prise en compte des enjeux naturalistes progresse notamment sur la base des retours d'expérience.

Manque de disponibilité des connaissances naturalistes

Les participants mettent en avant les difficultés d'accès aux données et souhaitent avoir une plateforme régionale de données mutualisées, standardisées qui associerait les maîtres d'ouvrage et qui constituerait un outil d'aide à la décision plus efficient. Une proposition serait de créer un fonds commun de données publiques et privées qui pourrait mobiliser des contributions financières privées pour améliorer le fonctionnement de la base. Il est évoqué l'outil SINP animé par la DREAL et le MEDDE, déjà existant et qui constitue une réponse à

cette question : son développement est une des priorités des services de l'Etat.

Difficultés liées au blocage tardif de projets

Certains projets sont conduits assez en amont dans le temps pour finalement être bloqués du fait d'une impossibilité à répondre aux exigences de respect de la biodiversité ou en raison des évolutions du cadre général. Ces situations génèrent des difficultés pour les maîtres d'ouvrages qui ont investi du temps et des moyens financiers sur des sites qui ne sont finalement pas retenus. Pour éviter ces écueils, il serait bon de mener des pré-diagnostics très en amont du projet : des cahiers des charges types pourraient être développés en ce sens. Il paraît essentiel de prévoir une visite de terrain pour un premier repérage des enjeux : ce travail peut être couplé avec l'utilisation de l'outil 3D en cours de développement dans le cadre du SRCE. Enfin, il est essentiel de parler du projet auprès d'instances collectives pour échanger avec les acteurs locaux qui peuvent identifier rapidement des risques d'impacts rédhibitoires, les enjeux croisés avec les indicateurs de pression en lien avec le territoire. L'anticipation dans le cadre de la planification est également un facteur clé.

Proportionnalité des MC aux enjeux et impacts

Il est également évoqué la nécessité d'avoir une proportionnalité des mesures mises en oeuvre en fonction du niveau d'impacts du projet. A titre d'exemple, la systématisation de réaliser des suivis sur une longue durée ne semble pas pertinente à certains porteurs de projets. Les résultats des suivis sont néanmoins nécessaires pour établir un véritable retour d'expérience et prendre en compte l'incertitude des niveaux d'impacts évalués.

Prise en compte des coûts environnementaux globaux des projets

Certaines activités ne sont pas délocalisables (carrières) et mériteraient une meilleure prise en compte des coûts environnementaux globaux justifiant le développement local de certains projets (bilan carbone).

Acceptabilité économique de la mise en oeuvre de la séquence ERC

Les participants mettent en avant le coût parfois élevé des mesures compensatoires : ces coûts sont rarement identifiés au départ du projet et cela peut conduire à des situations difficiles en terme d'acceptation ou même de faisabilité économique d'un projet. La distinction entre projets publics et privés ainsi que celle entre les projets soumis à DUP, ou pas, devrait être faite dans l'instruction des projets au vu de conditions de réalisation économiques différentes.

Maîtrise du foncier sans acquisition

Il est rappelé que l'acquisition du foncier n'est pas la seule option possible pour la mise en oeuvre de mesures compensatoires : plusieurs autres options sont envisageables notamment des conventions de gestion. Les participants souhaitent que le GT ERC permette de mutualiser et que soit mis en place un retour d'expérience sur la palette des outils disponibles et les différentes pratiques dans ce domaine.

Méthodologies

Concernant les méthodologies d'équivalence et la détermination de ratios de compensation, il n'y a pas de solution miracle. Il convient de continuer à travailler sur ces aspects dans la lignée du groupe de travail mis en place par la DREAL, ou des travaux du CEFE CNRS.

La difficulté de concilier les durées longues prescrites pour les plans de gestion et les durées plus courtes autorisées par le code des marchés publics est soulevée.

Enfin, le problème de la concurrence foncière entre les mesures compensatoires et d'autres

projets est mis en avant. La DREAL signale la création pour la fin 2014 d'une base de donnée régionale publique localisant les mesures compensatoires prescrites dans les décisions.

Prise en compte des enjeux agricoles

Les représentants de la profession agricole attirent l'attention sur les impacts des projets sur le développement de l'activité agricole : impacts de l'emprise du projet et de la mise en oeuvre des mesures compensatoires sur les productions et sur le développement de l'économie locale. Certaines productions ne sont pas délocalisables (ex. AOC). La qualité et l'anticipation de la mise en oeuvre des MC en lien avec les acteurs agricoles est essentielle. La gestion des indicateurs de consommation d'espaces agricoles et la prise en compte du potentiel agronomique des terres dans les choix sont à développer (enjeu de préservation de sols profonds dont la reconstitution s'inscrit dans du très long terme).

II – LE FONCIER : UN ENJEU MAJEUR POUR LA MISE EN PLACE DE LA COMPENSATION

L'atelier de travail est animé par Bénédicte ROUX (Région LR) et Frédéric FORNER (DREAL)

Principales conclusions de travail à partir des questionnaires individuels et de la discussion collective :

1- Les aménageurs mettent en avant les **difficultés de temporalité** et la durée des différentes procédures qui se suivent et se conditionnent parfois, lors de la mise en oeuvre d'un projet : procédures d'autorisation d'urbanisme, d'archéologie, défrichement, loi sur l'eau, durée d'acquisition de terrains, validation des mesures compensatoires

Ainsi « chacun s'attend » et le projet peine à avancer.

Les durées sont parfois telles que la situation de la biodiversité des parcelles concernées évolue durant l'instruction et cela remet parfois en cause les inventaires initiaux. Globalement, la durée des procédures est perçue comme une difficulté dans la bonne réalisation du projet.

2- **Les méthodes de calcul des ratios de compensation**, et plus généralement les méthodologies de détermination des mesures compensatoires, nécessiteraient d'être rendues plus lisibles pour les aménageurs. Le manque de recul sur la détermination et la mise en oeuvre des ratios de compensation entraînent une difficulté pour les aménageurs à anticiper et comprendre les mesures compensatoires qui seront prescrites.

3- En matière de foncier, le **manque d'outil foncier**, notamment pour l'acquisition de parcelles dédiées à la compensation, est mis en avant : le projet bénéficie en général d'une Déclaration d'Utilité Publique, ce qui permet de mobiliser le foncier nécessaire, mais ce n'est pas le cas du foncier compensatoire. Les aménageurs insistent sur le manque d'outils pour identifier les terrains propices, identifier ceux déjà concernés par la compensation, et sur les outils de gestion fonciers qui leur manquent souvent.

4- Les participants insistent sur la nécessité de **mettre en cohérence les mesures compensatoires et l'activité agricole** : le foncier compensatoire ne doit pas pénaliser les agriculteurs, les terres qui ont bénéficié d'aides publiques pour être irriguées ne devraient pas pouvoir être reprises pour la compensation, il faut éviter des phénomènes de spéculation foncière qui renchériraient le prix des terres agricoles, ... de façon générale la mise en oeuvre de la compensation ne doit pas pénaliser le monde agricole mais bien s'harmoniser avec la

valorisation du territoire. Il ne faut pas opposer ces deux sujets, puisque certaines mesures compensatoires s'appuient sur les pratiques agricoles locales.

Point d'actualités

Anila Shallari post-doc au CEFE CNRS présente le travail qu'elle mène.

Suite aux difficultés sur les outils et méthodes de la séquence ERC, des enquêtes auprès des maîtres d'ouvrage ont été réalisées. Des tests sont réalisés pour tester différentes méthodes avec les bureaux d'études.

Contact : anilashallari@yahoo.fr

La DREAL présente rapidement le travail en cours de réalisation pour développer un **registre des mesures compensatoires**. Le travail va permettre de retracer les différentes mesures compensatoires prescrites dans les documents réglementaires régionaux, et de les géolocaliser, pour permettre une vision consolidée des mesures à l'échelle du Languedoc Roussillon. Il ne s'agit pas d'un outil de contrôle, mais bien d'un outil à la disposition des aménageurs et services de l'Etat, pour éviter qu'à terme des mesures compensatoires soient « écrasées » par d'autres projets.

CONCLUSION

Pascal PINET prend note des synthèses présentées et de l'intérêt des débats.

Il s'étonne du manque de discussion sur les aspects liés à la mutualisation des acquisitions foncières ou mesures entre différents projets (sujet évoqué lors du 1er GT).

Il conclut en remerciant toutes les personnes ayant participé à ce travail fort enrichissant.

PROCHAINES ETAPES

La Région et la DREAL prépareront un compte-rendu général, ainsi qu'une analyse des différentes contributions individuelles. Ce travail permettra de proposer 3 actions, qui feront l'objet de sous-groupes de travail à la rentrée : chaque membre du GT ERC pourra se positionner sur ces sous-groupes.

Les documents présentés en séance seront disponibles sous l'espace-projet.

Groupe de travail régional Eviter Réduire - Compenser

Montpellier, le 19 juin 2014

Synthèse des contributions écrites du sous-groupe

ANTICIPATION ET ELABORATION D'UN PROJET D'AMENAGEMENT

Ces éléments de synthèse, organisés en trois thématiques viennent en complément du compte-rendu du groupe de travail.

Prise en compte des différents enjeux du territoire et du projet d'aménagement

- Développer l'analyse multi-critères spatialisée
- Prendre en compte la dynamique d'évolution d'un territoire
- Identifier les enjeux aux différents niveaux de la planification (SCOT, PLU) et les interactions entre la planification et les services opérationnels
- Prendre en compte les effets cumulés
- Choisir des indicateurs spécifiques à chaque projet
- Améliorer la prise en compte des enjeux de fonctionnalités dans la localisation des MC
- Intégrer la notion de potentiel agronomique et des activités agricoles comme enjeu impacté (production économique, approvisionnement bassin de consommation, entretien environnemental)
- Prendre en compte les bilans environnementaux globaux dans l'instruction des projets, en particulier pour les activités non délocalisables
- Solliciter l'intervention du CSRPN en amont des projets et pour la rédaction d'une note d'enjeu par espèces.

Organisation et modalités de travail en commun

- Harmoniser les cadres de travail
- Améliorer la mise à disposition des données (enjeux faune flore, projets, MC, effets cumulés)
- Prendre le temps et anticiper
- Conduire une réflexion sur la base des inventaires initiaux
- Éviter la concurrence entre aménageurs sur un même territoire, et rechercher la mutualisation, la coordination et la gestion territorialisée
- Mettre en œuvre des cadrages préalables
- Identifier plusieurs solutions, l'acquisition n'est pas la seule option
- Favoriser les rencontres bilatérales pour définir un socle commun de réflexion et améliorer la compréhension du vocabulaire (Cf. Groupe GASBI, PACA)
- Favoriser la concertation entre les acteurs, les échanges constructifs tout au long de la vie d'un projet, l'accessibilité de la communication
- Mutualiser les retours d'expérience sur la base d'une trame commune
- Éviter l'effet d'attente sur un territoire qui peut conduire à l'abandon des pratiques

- Mettre en œuvre les opportunités offertes par le SRADDT (Schéma régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire)
- Intégrer les carrières dans la TVB ou comme Mesures Compensatoires anticipées
- Faire évoluer la réglementation pour établir des servitudes environnementales inaliénables.

Prise en compte de la dimension économique, financière et sociale des opérations

- Prendre en compte les aspects économiques et sociaux des projets
- Intégrer les coûts des mesures ERC dans les budgets prévisionnels des projets
- S'assurer de la compatibilité entre les mesures ERC et l'équilibre économique d'une opération
- Mesurer l'impact des mesures ERC sur le territoire dans sa globalité ainsi que son acceptabilité sociale qui sera déterminante pour l'opérationnalité du projet
- Prendre en compte la création d'emplois pour une approche globale DD
- Rechercher la cohérence entre la durée des Mesures Compensatoires et le cadre des commandes publiques (contraintes des marchés publics).

Groupe de travail régional Eviter – Réduire - Compenser

Montpellier, le 19 juin 2014

Éléments et verbatims du sous-groupe:

LE FONCIER :

UN ENJEU MAJEUR POUR LA MISE EN PLACE DE LA COMPENSATION

En complément au compte-rendu qui synthétise les éléments clés de la discussion du sous-groupe, voici les principales contributions écrites des participants, regroupées en grands thèmes.

Toutes les phrases en italique correspondent à des verbatim des participants.

Manque d'outils fonciers – difficultés liées à la disponibilité de terrains adaptés

- constats, questions

Difficulté à trouver du terrain disponible et présentant les caractéristiques écologiques nécessaires.

Foncier libérable rare.

Vers qui se tourner pour la recherche foncière ?

Foncier en capacité limitée.

Sentiment de disparité des acteurs et des démarches pour la recherche du foncier de compensation.

Marché de compensation: démarche artificielle ou répondant à une utilité de préservation de la biodiversité ?

Il n'existe pas de moyen réglementaire (Type DUP) qui garantisse l'aménageur de la réussite du projet.

- attentes /propositions

Vers un droit de préemption pour les mesures compensatoires ?

Un outil réglementaire pour acquérir le foncier compensatoire, type DUP.

Capacité à réunir du foncier en grande superficie dans un délai compatible avec celui de l'aménagement concerné.

Créer un fond "mesures compensatoires" pourquoi pas ?

Un SRCE prescriptif et intégré aux différentes politiques territoriales d'aménagement.

Définir un protocole bien identifié qui permettrait le plus en amont possible d'orienter les aménageurs.

Ne pas hésiter à constituer un groupe de travail de recherche de terrains, en associant les acteurs du territoire

S'inspirer des modèles américains avec des banques de compensation.

Création d'une "banque" de compensation (si possible publique) des fonciers de compensation.

Marché des unités de compensation: risques : DROIT à détruire !

Lien avec le monde agricole

- constats, questions

Concurrence foncière.

Spéculation foncière.

Opposition du monde agricole .

Mécanisme foncière contre-productive.

- attentes /propositions

Ne pas perturber le prix du foncier agricole. Eviter de viser des parcelles avec un potentiel agricole intéressant.

Travailler sur le maintien d'une activité agricole sur les parcelles de compensation.

Pas de sanctuarisation des espaces de compensation.

Travail avec la chambre d'agriculture et la SAFER en particulier.

Hiérarchisation des potentialités environnementales et agricoles.

Exclure le parcellaire agricole ayant fait l'objet de subventions publiques de l'assiette de compensation.

Cohérence à rechercher avec le monde agricole: construction d'un projet de territoire partagé et cohérent avec les enjeux de tous les acteurs.

Bien connaître l'activité agricole du territoire pour hiérarchiser les zones d'économie agricole à préserver lorsque non assimilable à la démarche ERC.

Nécessité de revenir à un équilibre sur les valeurs d'unité de compensation par rapport au prélèvement agricole.

Jouer le gagnant-gagnant: l'agriculture est une activité à biodiversité positive – développer l'agro-tourisme.

Mesures compensatoires = nouvelles ressources pour le monde agricole.

Développer des MAE, peut-être plus longtemps que 5 ans.

Il faudrait plus de mesures compensatoires basées sur l'évolution des pratiques agricoles (phytosanitaires = une des causes majeurs de la chute de biodiversité).

Difficultés de temporalité

- constats, questions

Travail dans l'urgence.

Enchaînement des tâches et des autorisations (archéologie préventive, défrichement, respect du milieu): on commence par quoi ?

Temporalité des projets différente de la temporalité des procédures d'achat et de négociations: peu de temps = foncier cher.

Les durées de gestion des mesures compensatoires sont incompatibles avec les délais des marchés publics.

La difficulté principale réside dans le temps qui passe: toutes ces démarches induisent des délais longs qui sont parfaitement inacceptables pour une entreprise qui souhaite s'installer sur un territoire.

- attentes /propositions

Raccourcir les délais.

Anticiper / prévoir / donner le temps aux territoires pour absorber les actions de compensation.

Travailler le plus en amont possible – les principales espèces concernées pour les mesures compensatoires sont connues rapidement.

Méthodologie et approches des mesures compensatoires

- constats, questions

Difficulté à déterminer les surfaces à compenser, leur emplacement, les modalités de compensation, le mode de gestion, suivi.

Double compétence nécessaire: foncier et écologique.

Manque de méthode partagée pour l'évaluation/

Problème de compréhension des méthodes de dimensionnement.

Inquiétude, "course à l'échalotte" dans la compensation, ha contre ha avec coefficient multiplicateur.

Comment compenser ? Les experts ont des difficultés à établir et justifier les surfaces demandées.

Parfois il y a des incohérences entre les deux types de compensation auxquelles nous sommes soumis: reboisement au titre de la demande de défrichement, restitution de milieux ouverts et gestion.

Comment gérer les mesures ? Quels types de conventions ou baux établir ? Il s'agit d'un métier différent.

Les coûts proposés aujourd'hui par la CDC biodiversité ne sont pas à la portée d'un projet éolien ou PV.

Si plusieurs projets (ex: éolien), difficulté à traiter du cumul des effets, le dernier arrivé doit tout supporter: comment répartir les coûts et responsabilités ?

Effet réel des mesures compensatoires à 30 ans?

Pourvu que la DREAL ne change pas de doctrine en cours de route.

- attentes /propositions

Donner plus de sens aux mesures.

Développer un guide régional méthodologique.

Nécessité d'une analyse préalable du territoire afin d'appréhender les enjeux.

Proposer, adossé à un EPF ou gestionnaire public, des outils de gestion définitifs au-delà des 20 ou 30 ans.

Des prescriptions de mesures compensatoires plus opérationnelles et relevant plus de l'action que de la maîtrise d'hectares.

Faire des prédiagnostics écologiques en amont.

Associer les acteurs du territoire, constituer un groupe de travail.

Autres remarques et points soulevés

Difficulté liée au coût induit du foncier de compensation, qui renchérit parfois de façon conséquente un projet, voir le remet en cause.

Les maîtres d'ouvrage ne choisissent pas le terrain pour les mesures compensatoires en fonction de l'équivalence; ... ils prennent ce qu'ils trouvent.