



**La caractérisation des risques
environnementaux au service de la
reconversion des friches**

6 novembre 2020 - Webinaire

**Reconversion alternative des friches :
la compensation environnementale**

La compensation environnementale

Loi 1976 relative à la protection de la nature, renforcée par celle d'août 2016 sur la reconquête de la biodiversité:

➤ séquence ERC

- Eviter : établir le tracé ou le site d'implantation du projet sur des espaces de moindre enjeu écologique.
- Réduire : mesures pour atténuer les impacts pendant les travaux (ex : passages à faune sur les autoroutes).
- Compenser : vise à restaurer des milieux en échange de ceux touchés par les « impacts résiduels ».

Maitre d'ouvrage doit compenser les atteintes à la biodiversité et/ou d'espèces protégées lors de la réalisation d'un projet

Objectif : absence de perte nette, voire gain de biodiversité ; privilégier les espaces dégradés à restaurer

Moyens: implantation des espèces détruites sur des terrains à proximité du site impacté (rayon de 20 à 50 km) : cohérence géographique

Des coefficients multiplicateurs peuvent être appliquer en matière de surface pour inciter le maitre d'ouvrage à compenser dans son projet ou à proximité (x2, X3, X5 voire plus)

Dossier de compensation est un préalable à l'autorisation de destruction

Le montage du projet de compensation doit garantir la préservation du site sur une durée longue (30 ans voire 50 ans) ce qui impacte fortement les questions de maîtrise foncière et montage juridique.

Article 163-1 du Code de l'environnement définit limitativement 3 modalités de mise en œuvre des mesures compensatoires :

1. Réalisation directe par la Personne soumise à l'obligation des mesures compensatoires.

Compétences techniques ?

Maîtrise du foncier ?

Ressources humaines à affecter au suivi sur la durée ?

2. Réalisation confiée, par contrat, à un opérateur de compensation (personne publique ou privée chargée de les mettre en œuvre les mesures de compensation et de les coordonner à long terme)

AMO, avec palette plus ou moins large (recherche de foncier, définition des aménagements et des conditions d'entretien, aide à la contractualisation, contrôle, etc).

3. Réalisation par l'acquisition d'unités de compensation dans le cadre d'un site naturel de compensation.

Opérations de restauration ou de développements d'éléments de biodiversité, mises en place par des personnes publiques ou privées, afin de mettre en œuvre les mesures de compensation de manière à la fois anticipée et mutualisée.

Les sites naturels de compensation : agrément préalable par l'Etat, selon des modalités définies par décret.

Des compensations insuffisantes – des durées insuffisantes

Seuls 20 % des compensations sont réalisées sur des terres réellement dégradées, telles que des friches industrielles ou des terrains épuisés par une agriculture intensive

Une équipe du Centre d'Écologie et des Sciences de la Conservation (MNHN – CNRS – SU), et du laboratoire Écologie et Évolution (AgroParisTech, CNRS, Université Paris-Sud), a publié des conclusions inattendues sur l'application des mesures compensatoires dans le cadre de projets d'aménagement en France. Dans 80% des cas, ces mesures ne compensent pas les destructions des milieux naturels.

La démarche «ERC», : composante des études d'impact accompagnant les projets d'aménagement et visant une « non perte » de biodiversité soit une diminution des effets de l'urbanisation et de l'artificialisation des espaces naturels et agricoles. Seuls les projets importants sont concernés (les routes de plus de 10 km, les constructions sur plus de 4 hectares...). Cependant, elle concerne moins de 50 % des projets d'aménagement, dès lors dans l'obligation de mettre en œuvre cette démarche ERC.

« Éviter » signifie établir le tracé ou le site d'implantation du projet sur des espaces de moindre enjeu écologique. « Réduire » comprend les mesures pour atténuer les impacts pendant les travaux (ex : passages à faune sur les autoroutes). Enfin, « Compenser » vise à restaurer des milieux en échange de ceux touchés par les « impacts résiduels ».

Cette étude porte sur 25 projets autorisés entre 2012 et 2017 (routes, voies ferrées, lignes électriques) : 20 en région Occitanie et 5 dans les Hauts-de-France. Les infrastructures linéaires sont les types d'ouvrage sur lesquels la séquence ERC est la plus développée. L'échantillonnage a donc porté sur « ce qui se fait de mieux ».

Résultats : dans seulement 20% des cas, les maîtres d'ouvrage « compensent » leurs travaux sur des espaces à restaurer : zones agricoles intensives (17%) ou espaces très dégradés. Ici, les mesures prises produisent très probablement un gain écologique.

Cela n'est pas le cas pour les 80% restants qui consistent à préserver des milieux déjà de bonne qualité. Du bureau d'études aux maîtres d'ouvrages en passant par les administrations, les procédures débouchent aujourd'hui sur des compensations minimales, souvent en milieu naturel (forêts, bois, prairies). Ici le potentiel de gain écologique est nettement moins important. Les mesures compensatoires ne sont, en conclusion, pas suffisamment exigeantes. Elles ne sont pas à la hauteur de l'ambition de la loi et ne permettent pas un retour concret de la biodiversité contrebalançant les effets des projets d'aménagements en France.

Compenser : une obligation administrative à la portée inhabituelle

Une obligation de longue durée (20, 30, 50 ans)

- En pratique, 20, 30, 50 ans...
- « *effectives pendant toute la durée des atteintes* » (art. L. 163-1 I al. 2 C. env.)

Une obligation de résultat (art. L. 163-1 I al. 2 C. env.)

Un vice substantiel

- CAA Lyon, 16 décembre 2016 ; CE, 21 novembre 2018 – renvoi à la CAA Lyon et CE, 17 juin 2020.

L'enjeu essentiel est celui de l'**effectivité** des mesures

- Effectivité du financement sur la durée
- Effectivité de la maîtrise foncière
- Ces absences d'effectivité sont les reproches majeurs formulés dans les avis CNPN et Autorité environnementale
 - Donc risque juridique important en cas de contentieux.
- ... et **efficacité** de la compensation : absence de perte nette ou gain de biodiversité (obligation de résultat).

Nécessité pour le maître d'ouvrage de fournir des gages en termes d'effectivité et de garanties sur la durée.

La Commission d'enquête sénatoriale sur la réalité des programmes de compensation (rapport Dantec du 20 mars 2017) cite explicitement la fiducie comme le meilleur instrument juridique disponible à mobiliser (tome 2, p. 10).

Les obligations réelles environnementales (ORE) permettent de porter UNE mesure de compensation beaucoup plus difficilement un programme entier. Par ailleurs, elles ne garantissent pas la pérennité du financement de la compensation.

ORE et FIDUCIE ne sont pas des solutions alternatives mais permettent d'opérer à des échelles différentes.

- ORE : niveau micro
- FIDUCIE : niveau macro

Sur l'effectivité : une exigence de sécurisation juridique

Deux impératifs à sécuriser juridiquement :

La maîtrise foncière

Le financement

Parmi les instruments juridiques évoqués dans le cadre **la commission d'enquête sénatoriale sur l'effectivité des mesures de compensation** figure la **fiducie** comme sécurisation maximale.

R. Dantec, Rapport 25 avril 2011

► **Les multiples utilités de la fiducie – la « reine des sûretés » - patrimoine d'affectation.**

► **Le principe de la fiducie (art. 2011 et s. Code civil) : un transfert temporaire de biens ou de droits avec mission**

Transfert de l'*exécution* de l'obligations de compensation et du budget destiné à financer les mesures compensatoires prescrites.

Transfert des terrains économiquement peu valorisés mais présentant un intérêt pour la biodiversité.

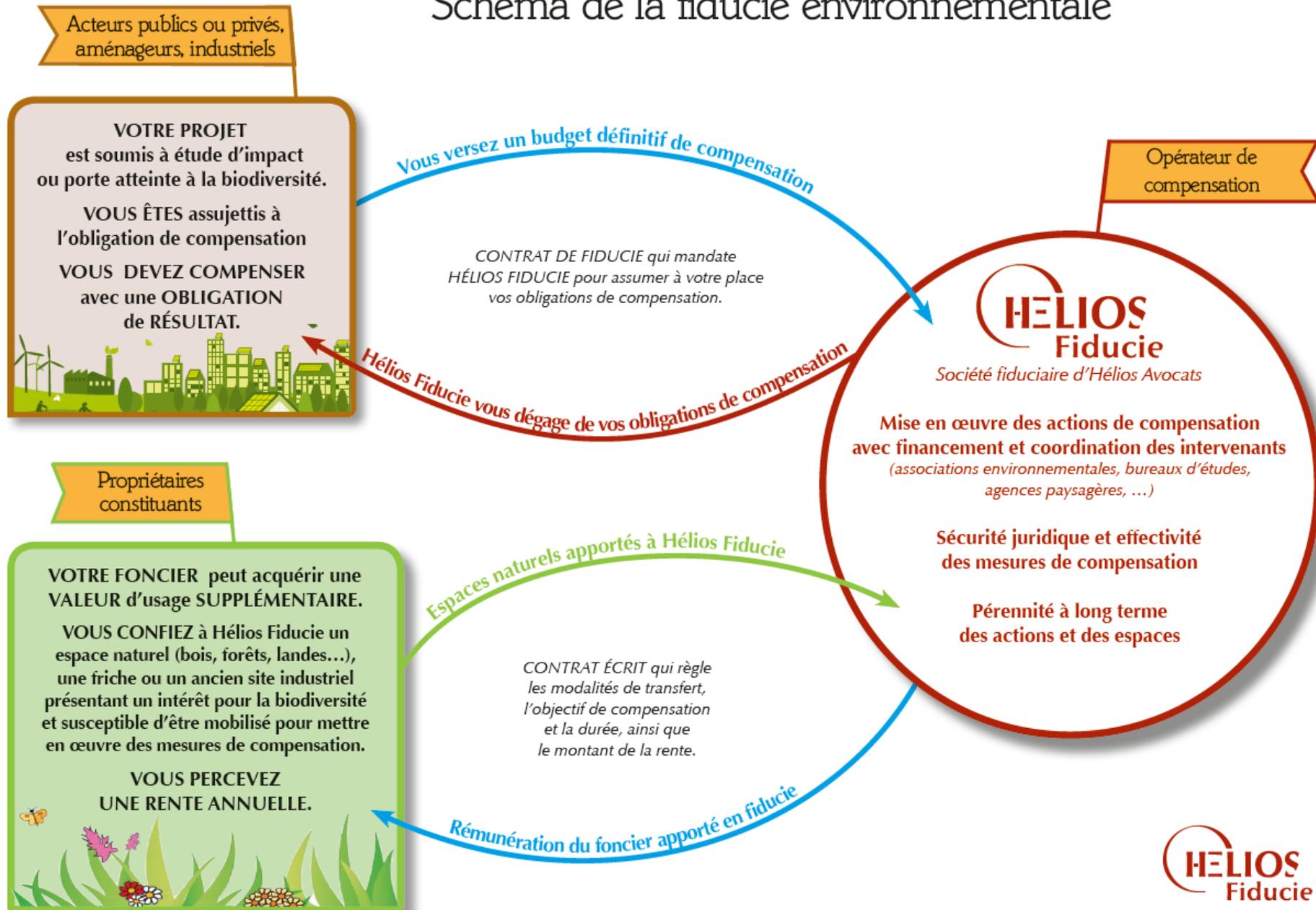
Mission : le fiduciaire - disposant des terrains et des fonds - exécute comme maître d'œuvre et sous sa responsabilité contractuelle, le programme de compensation prescrit au porteur de projet.

► **Les avantages de la fiducie**

L'avantage de la compensation par l'utilisation de la fiducie est que les biens naturels sont transférés au fiduciaire et rentrent dans son patrimoine, distinct du patrimoine du propriétaire et du porteur de projet. Aucun projet ultérieur ne peut venir impacter les surfaces dédiées à la compensation. La pérennité et l'effectivité du programme de compensation est ainsi assurée.

Profession réglementée et obligation de réassurance : garanties en termes d'effectivité.

Schéma de la fiducie environnementale



La fiducie sans dépossession

La fiducie est une sûreté, elle peut intervenir sans dépossession

Le « transfert » juridique peut parfaitement s'opérer sans que le fiduciaire ait *la maîtrise matérielle* du bien;

La fiducie n'est en ce sens qu'une sûreté, c'est-à-dire une garantie (en l'espèce de bonne exécution de l'obligation de compensation) mais n'implique aucune intervention physique sur le bien.

La fiducie est un contrat :

- Celui peut donc librement prévoir que les prérogatives du propriétaire continueront à être exécutées sur le bien objet de la fiducie
 - Relations avec les exploitants conduites à l'identique;
 - Continuité des politiques actées avec les organismes agricoles et déjà engagées
- Possibilité d'ajouter que
 - tous travaux menés dans le cadre du programme de compensation (prescrits dans l'arrêté préfectoral d'autorisation du projet) feront l'objet d'une information voire d'un agrément du propriétaire
 - Le propriétaire sera destinataire, au même titre que la maître d'ouvrage et la DREAL du rapport annuel rédigé par l'opérateur de compensation

elle demeure la garantie optimale fournie par la fiducie.

La mission d'opérateur de compensation

Opérateur de compensation

« Un opérateur de compensation est une personne publique ou privée chargée, par un contrat, par une personne soumise à une obligation de mettre en œuvre des mesures de compensation pour atteindre des atteintes à la biodiversité, de les mettre en œuvre pour le compte de cette personne et de les coordonner à long terme » (art. L. 163-1 III C. env.)

La définition de la mission de compensation pour inclure le propriétaire

La définition de la mission est contractuelle et libre

Possibilité de définir une clause prévoyant :

- Un mode opératoire dans la mise en place des mesures de compensation en lien avec le propriétaire ;
- L'envoi d'un descriptif annuel complet en amont des mesures envisagées sur le site afin d'informer le propriétaire et éventuellement d'organiser avec elle les interventions ou de les modifier suivant l'évolution des besoins de la collectivité.

L'exemple du Bordelan avec le *Compenser un port de plaisance sur des espaces de gravières et une friche autoroutière*

La compensation de 32 ha prescrit par l'Etat concerne des terrains immédiatement voisins du projet appartenant à la commune de ANSE (69) et à la communauté d communes



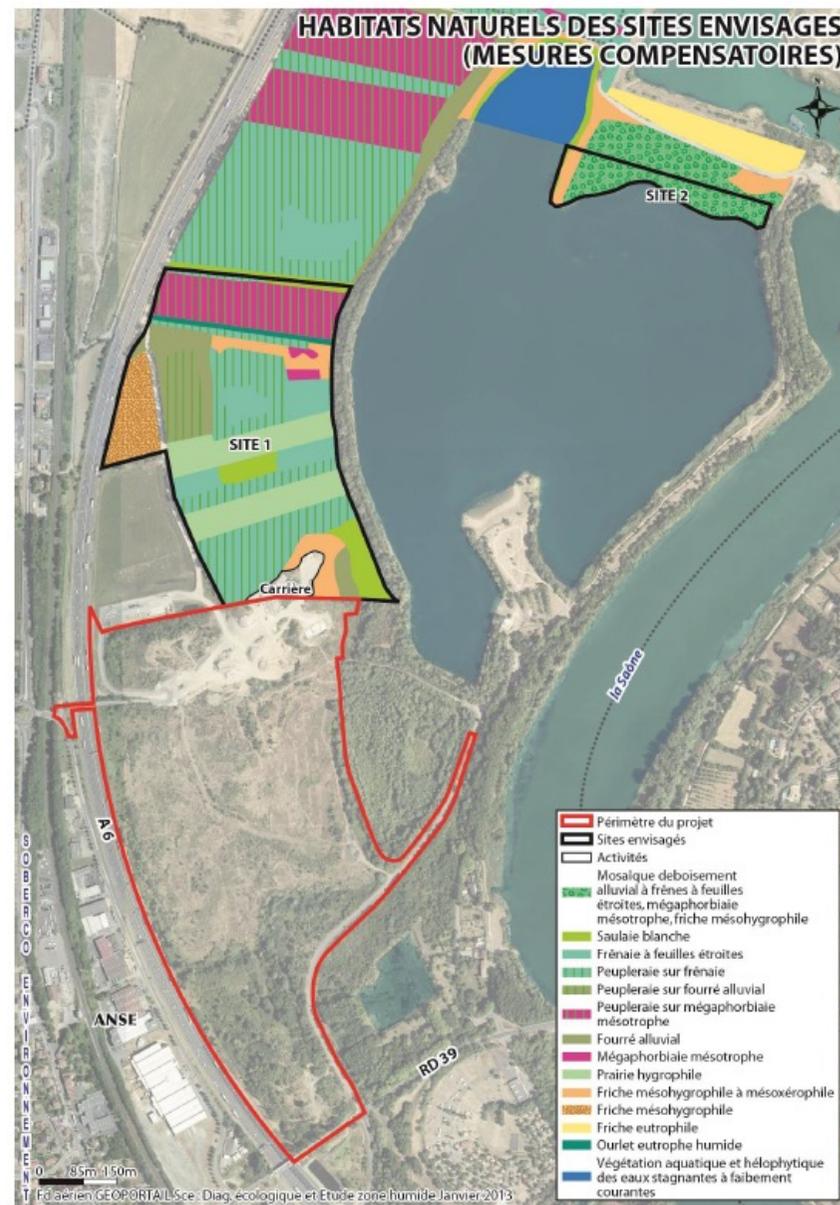
©Interland : Projet de la ZAC du Bordelan

L'exemple du Bordelan : Le site de compensation

État initial du site prévu pour la compensation : friche mésohygrophile



L'exemple du Bordelan



L'exemple du nœud autoroutier de SEVENANS (A36 / RN 1019)

Programme de compensation 2019-2035



la compensation du nœud
autoroutier **APRR**

Opérateur de compensation
Hélios Fiducie

Bureau d'étude : **SOBERCO**

Prestataire travaux :
Territoire de Belfort

Propriétaire : **CD 90**



L'exemple du Multipôle médical de Decines Programme de compensation



La compensation de
l'aménagement EM2C

Opérateur de
compensation **Hélios
Fiducie**

Partenaire : **LPO**

Propriétaire : **Commune
de Chassieu (69)**



Article L163-1 Code de l'environnement

Créé par [LOI n°2016-1087 du 8 août 2016 - art. 69](#)

I. - Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité sont les mesures prévues au 2° du II de l'article [L. 110-1](#) et rendues obligatoires par un texte législatif ou réglementaire pour compenser, dans le respect de leur équivalence écologique, les atteintes prévues ou prévisibles à la biodiversité occasionnées par la réalisation d'un projet de travaux ou d'ouvrage ou par la réalisation d'activités ou l'exécution d'un plan, d'un schéma, d'un programme ou d'un autre document de planification.

Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité visent un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité. Elles doivent se traduire par une obligation de résultats et être effectives pendant toute la durée des atteintes. Elles ne peuvent pas se substituer aux mesures d'évitement et de réduction. Si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante, celui-ci n'est pas autorisé en l'état.

II. - 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](#). Lorsque la compensation porte sur un projet, un plan ou un programme soumis à évaluation environnementale, la nature des compensations proposées par le maître d'ouvrage est précisée dans l'étude d'impact présentée par le pétitionnaire avec sa demande d'autorisation.

Dans tous les cas, le maître d'ouvrage reste seul responsable à l'égard de l'autorité administrative qui a prescrit ces mesures de compensation.

Les modalités de compensation mentionnées au premier alinéa du présent II peuvent être mises en œuvre de manière alternative ou cumulative.

Les mesures de compensation sont mises en œuvre en priorité sur le site endommagé ou, en tout état de cause, à proximité de celui-ci afin de garantir ses fonctionnalités de manière pérenne. Une même mesure peut compenser différentes fonctionnalités.

III. - Un opérateur de compensation est une personne publique ou privée chargée, par une personne soumise à une obligation de mettre en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité, de les mettre en œuvre pour le compte de cette personne et de les coordonner à long terme.

L163-2

Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité sont mises en œuvre sur un terrain n'appartenant ni à la personne soumise à l'obligation de mettre en œuvre ces mesures, ni à l'opérateur de compensation qu'elle a désigné, un contrat conclu avec le propriétaire et, le cas échéant, le locataire ou l'exploitant définit la nature des mesures de compensation et leurs modalités de mise en œuvre, ainsi que leur durée.

L163-3

Les opérations de restauration ou de développement d'éléments de biodiversité, dénommées " sites naturels de compensation ", peuvent être mises en place par des personnes publiques ou privées, afin de mettre en œuvre les mesures de compensation définies au I de l'article L. 163-1, de manière à la fois anticipée et mutualisée.

Les sites naturels de compensation font l'objet d'un agrément préalable par l'Etat, selon des modalités définies par décret.

L163-4

Si une personne soumise à une obligation de mettre en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité n'y a pas satisfait dans les conditions prescrites et imposées, l'autorité administrative compétente la **met en demeure** d'y satisfaire dans un délai qu'elle détermine, dans les conditions prévues à l'article [L. 171-8](#).

Si, à l'expiration du délai imparti, la personne n'a pas déféré à cette mise en demeure et que les mesures prises en application du II de l'article L. 171-8 n'ont pas permis de régulariser la situation, l'autorité administrative compétente **fait procéder d'office**, en lieu et place de cette personne et aux frais de celle-ci, à l'exécution des mesures prescrites, en confiant la réalisation de ces mesures à un opérateur de compensation ou en procédant à l'acquisition d'unités de compensation dans le cadre d'un site naturel de compensation dont les caractéristiques, définies dans son agrément, correspondent aux caractéristiques des mesures prescrites.

Si elle constate que les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité sont inopérantes pour respecter l'équivalence écologique selon les termes et modalités qui ont été fixés par voie réglementaire, l'autorité administrative compétente **ordonne des prescriptions complémentaires**.

Une personne soumise à une obligation de mettre en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité peut être soumise par l'autorité administrative compétente à **la constitution de garanties financières**.

Les garanties sont destinées à assurer la réalisation des mesures de compensation prévues au présent chapitre.

En outre, sans préjudice de la procédure d'amende administrative prévue au 4° du II de l'article L. 171-8, les manquements aux obligations de garanties financières donnent lieu à l'application de **la procédure de consignation** prévue au 1° du même II, indépendamment des **poursuites pénales** qui peuvent être exercées.

L163-5

Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité définies au I de l'article L. 163-1 sont géolocalisées et décrites dans un système national d'information géographique, accessible au public sur internet.

Les portails d'ouvrage fournissent aux services compétents de l'Etat toutes les informations nécessaires à la bonne tenue de cet outil par ces services.