



Rapport

Les mesures compensatoires pour la biodiversité

Principes et projet de mise en œuvre en Région PACA

Février 2009



Sommaire

1	LA COMPENSATION : DEFINITION, ENJEUX ET OBJECTIFS	7
1.1	Eviter, réduire, compenser	7
1.1.1	<i>Qu'est ce qu'une mesure d'évitement ou de suppression ?</i>	7
1.1.2	<i>Qu'est ce qu'une mesure de réduction ou d'atténuation ?</i>	7
1.1.3	<i>Qu'est ce qu'une mesure de compensation ?</i>	8
1.2	Les fondements de la compensation	8
1.2.1	<i>Pas de perte nette de biodiversité</i>	8
1.2.2	<i>L'additionnalité</i>	8
1.2.3	<i>La faisabilité de la mesure</i>	8
1.2.4	<i>La pérennité de la mesure</i>	9
1.3	La réglementation	9
1.3.1	<i>Des règles de portée générale</i>	9
1.3.2	<i>Des règles spécifiques</i>	10
1.3.2.1	Natura 2000	10
1.3.2.2	Les boisements	11
1.3.2.3	Les espèces protégées	11
2	LA MESURE COMPENSATOIRE : PRINCIPES DE DEFINITION	13
2.1	Définir l'impact	13
2.1.1	<i>Mesurer et quantifier l'impact</i>	13
2.1.2	<i>Qualifier l'impact</i>	14
2.2	Définir les mesures	14
2.2.1	<i>Quelles espèces et quels habitats compenser ?</i>	14
2.2.2	<i>Où compenser ?</i>	15
2.2.3	<i>La délimitation de zones tampon</i>	15
2.2.4	<i>Les types de mesures relevant du génie écologique</i>	15
2.2.4.1	Restauration et réhabilitation	15
2.2.4.2	Préservation et mise en valeur	15
2.2.4.3	La création	15
2.2.5	<i>Les notions d'équivalence et de ratios</i>	16
2.3	Le cas particulier des projets portant atteinte à des espèces protégées et/ou en site Natura 2000	17
2.3.1	<i>Définir une mesure pour des espèces protégées</i>	17
2.3.2	<i>Définir une mesure liée à un site Natura 2000</i>	17
3	COMMENT PERENNISER LA MESURE	19

3.1	Les outils de protection	19
3.1.1	<i>La maîtrise foncière</i>	19
3.1.1.1	Le droit de préemption	19
3.1.1.2	L'expropriation.....	20
3.1.1.3	La rétrocession.....	21
3.1.2	<i>Les outils réglementaires</i>	21
3.2	La gestion.....	22
3.2.1	<i>Le plan de gestion</i>	22
3.2.2	<i>La gestion des abords du site : notion de zone tampon</i>	22
3.3	Suivis et évaluation	23
4	LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT	24
4.1	Le financement de suivis ou de recherche	24
4.2	Transplantation d'espèces végétales ou animales : prélèvement, multiplication in-vitro, et réintroduction	24
4.3	Un cas particulier : le soutien à des centres de sauvegarde.....	24
4.4	Le financement de programmes d'actions locales : DOCOB, plans de gestion.....	25
4.5	Le financement de programmes d'actions régionales	25
4.6	Le financement de programmes d'actions nationales	25
4.7	La pérennisation d'actions mises en œuvre dans le cadre de programmes européens : Life	26
5	LES CONDITIONS DE REALISATION ET DE REUSSITE DE LA MESURE	27
5.1	L'implication de la maîtrise d'ouvrage	27
5.2	Les compétences du bureau d'étude.....	27
5.3	A partir de quand concevoir une mesure compensatoire ?	27
5.4	Les documents ressources	28
5.4.1	<i>Les références européennes</i>	28
5.4.2	<i>Les références nationales</i>	28
5.4.3	<i>Les références régionales</i>	29
5.4.4	<i>Les références locales</i>	30
5.5	Les partenariats	30
5.5.1	<i>Les garants scientifiques et juridiques</i>	30
5.5.1.1	Les Services de l'Etat	30
5.5.1.2	Les CNPN et CSRPN	31
5.5.1.3	Les Conservatoires Botaniques Nationaux.....	31
5.5.1.4	Autres experts scientifiques.....	32
5.5.2	<i>Les partenaires pour la maîtrise foncière</i>	32
5.5.2.1	Les Conseils Généraux	32
5.5.2.2	Le Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres	32

5.5.2.3	L’Etablissement Public Foncier PACA.....	33
5.5.2.4	La SAFER (Société d’Aménagement Foncier et d’Etablissement Rural).....	34
5.5.3	<i>Les partenaires pour la gestion et la protection des sites</i>	35
5.5.3.1	Conservatoires Régionaux d’espaces naturels sensibles (le CEEP en PACA)	35
5.5.3.2	Le Conseil Général	36
5.5.3.3	Les fondations	36
5.5.3.4	Les associations de protection et de gestion des espaces naturels.....	36
5.5.3.5	Les collectivités locales ou leurs groupements.....	36
5.5.4	<i>Les partenaires techniques</i>	36
5.5.5	<i>La création d’un nouveau partenaire : un opérateur de la compensation</i>	37
5.5.5.1	Le système de l’opérateur	37
5.5.5.2	L’expérimentation française de l’approche par l’offre : l’opération pilote menée par la CDC Biodiversité en Crau	38
5.5.5.3	Caractéristiques et objectifs de l’expérimentation	39
5.6	La formalisation des mesures.....	39
5.6.1	<i>Notion d’un plan de « conception » des mesures compensatoires en faveur de la biodiversité</i> 39	
5.6.2	<i>La transcription dans les actes administratifs</i>	41
5.6.3	<i>Conventionnements</i>	41
5.7	La temporalité de la réalisation des mesures.....	41
5.8	La compétence des entreprises de travaux de génie écologique	41
6	SYNTHESE : LE LOGIGRAMME DE LA DEMARCHE DES MESURES COMPENSATOIRES	43
7	CONCLUSIONS	44
8	ANNEXES	46
8.1	Les différentes modalités du droit de préemption.....	46
8.1.1	<i>Le droit de préemption dans les espaces ruraux</i>	46
8.1.2	<i>Le droit de préemption dans les espaces agricoles et naturels péri-urbains</i>	47
8.1.3	<i>Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles (art L.142-1 et suivants du CU)</i> 47	
8.2	Les stratégies mondiales en matière de mesures compensatoires	49
8.2.1	<i>Aux Etats Unis</i>	49
8.2.2	<i>En Australie</i>	50
8.3	Liste des actions régionales.....	51
8.4	Liste des programmes Life Nature en PACA.....	53
8.5	Lettre de lancement des expérimentations visant la mise en place d’un mécanisme de compensation en faveur de la diversité biologique – Ministère de l’écologie aux DIREN	53
8.6	Bibliographie.....	54

Le néologisme "biodiversité", apparu dans les années 80, a été popularisé par le Sommet de la Terre de Rio en 1992. Il englobe trois niveaux d'organisation du vivant : la diversité écologique (ou diversité des écosystèmes), la diversité spécifique (ou diversité des espèces), la diversité génétique. Ce même sommet mettait au devant des instances politiques le danger lié au déclin de la biodiversité. Le processus d'extinction touche une grande diversité de groupes taxonomiques, à des échelles aussi bien locales que globales, et sur une brève durée. 41 % des oiseaux de France présentent un statut de conservation défavorable et 116 espèces sont menacées au niveau européen. Certes, l'extinction pure et simple d'espèces en France métropolitaine reste rare pour l'instant, mais la biodiversité, loin de se réduire au seul nombre d'espèces, se dégrade de bien d'autres manières : appauvrissement du capital génétique des populations par l'isolation des populations, dérangement pendant les périodes de reproduction, diminution des aires de chasse, installation d'espèces envahissantes, surexploitation agricole, pollutions...

La disparition locale d'espèces ou sous-espèces animales et végétales, le recul de certaines populations ainsi que la dégradation des habitats ont, à l'échelle locale, des impacts sur le fonctionnement des écosystèmes et contribuent, à l'échelle globale, à un appauvrissement de la diversité génétique.

Dans le cadre de la convention sur la diversité biologique (CDB), la communauté internationale s'est fixé pour objectif de réduire sensiblement la perte de biodiversité d'ici 2010. Les enjeux sont tels que l'Union européenne va plus loin en s'engageant non pas à réduire, mais à stopper la perte de biodiversité à la même échéance. Cet objectif est affirmé par la France comme une priorité politique dans sa stratégie nationale pour la biodiversité adoptée en février 2004.

- Cette dernière, appuyée et confortée par les travaux du COMité OPérationnel n°11 du Grenelle de l'environnement (2007-08), vise à conserver la diversité du vivant en terme de gènes, d'espèces, d'habitats et d'écosystèmes. Cet objectif passe par la préservation, le rétablissement, voire le développement d'une trame écologique cohérente et fonctionnelle de milieux aussi bien patrimoniaux qu'ordinaires. Parmi les quatre axes d'action développés dans la stratégie pour la biodiversité, la mobilisation de tous les acteurs, chacun à leur niveau de responsabilité, est celui qui mobilise les maîtres d'ouvrage de tous projet d'aménagement ou de tous documents de planification ou de programmation.

En cas de dommages à la biodiversité, notamment du fait des aménagements urbains et des grandes infrastructures, le cadre législatif français et communautaire est basé sur le principe « éviter / réduire / compenser ».

La démarche progressive des évaluations environnementales à chaque étape des procédures réglementaires implique d'abord un ajustement du projet vers le moindre effet. La collaboration, dès l'amont de la conception, des équipes techniques avec les spécialistes de l'environnement permet de faire émerger diverses variantes préservant autant que possible les enjeux, de proposer des solutions alternatives et, enfin de proposer des mesures de suppression ou de réduction des impacts. Cependant, malgré cette application du principe de prévention et de correction à la source des atteintes à l'environnement, tout projet peut induire des effets résiduels. **Dès lors qu'un effet dûment identifié comme dommageable ne peut être totalement supprimé, le maître d'ouvrage a l'obligation de mettre en oeuvre des mesures réductrices et compensatoires et de budgéter les dépenses afférentes au titre de l'économie globale du projet.**

Aujourd'hui, plusieurs procédures permettent de formaliser les intentions des maîtres d'ouvrage en matières de mesures compensatoires. Le plus connu est le dossier d'étude d'impact, qui en application du code de l'environnement (article R. 123-3), présente « *les mesures envisagées par le maître de l'ouvrage ou le pétitionnaire pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement, ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes* ».

La Région PACA, au cœur de l'un des 34 HOTS SPOTS mondiaux, présente enjeux et acteurs multiples travaillant aussi bien sur les milieux terrestres, aquatiques que marins. Le présent rapport a pour objet de

faire le point sur les mesures compensatoires et leur mise en œuvre en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Il précisera tout d'abord les différentes terminologies dans le domaine des mesures afin de préciser ce que sont réellement des mesures « compensatoires ». La deuxième partie de cet ouvrage s'intéresse à identifier en Région PACA les actions à mener par ordre de priorité et proposer des outils d'aide aux maîtres d'ouvrage pour les éclairer au fur et à mesure de leur démarche de conception de projet.

Bien que la démarche s'est focalisée essentiellement sur les mesures de compensation concernant les projet de travaux ou d'aménagement, l'ensemble des notions générales peut être transposé aux problématiques générées dans le cadre des plans et programmes.

Ce rapport a été élaboré à partir des réflexions menées au sein des équipes de la DIREN PACA, qu'elles en soient toutes remerciées. Leurs nombreux échanges croisés a permis de faire émerger à la fois des précisions quant à l'utilisation de certains termes souvent dévoyés et mal employés mais surtout un cadre conceptuel qui se veut opérationnel pour les maîtres d'ouvrage.

Il s'est fait avec l'aide du CETE Méditerranée qui s'est chargé de transcrire au mieux ces échanges et de faire la synthèses des réflexions au fur et à mesure de leur avancée.

Enfin, il s'agit d'un premier document sur le sujet, qui se veut évolutif en fonction des remarques qui seront éventuellement émises et de la pratique des dossiers à venir.

1 La compensation : définition, enjeux et objectifs

1.1 Eviter, réduire, compenser

Tout projet ou programme portant atteinte aux espèces, aux habitats et à la fonctionnalité des milieux, doit par ordre de priorité :

- 1. éviter le dommage**
- 2. en réduire l'impact**
- 3. s'il subsiste des impacts résiduels, ensuite et seulement, compenser le dommage résiduel identifié.**

La compensation vise à contrebalancer les effets négatifs pour l'environnement d'un projet, d'un plan ou d'un programme (urbanisme, infrastructure, industrie...) par une action positive. Elle doit donc théoriquement rétablir une situation d'une qualité globale proche de la situation antérieure et un état écologique jugé fonctionnellement normal ou idéal. **Sa spécificité est d'intervenir lorsque l'impact n'a pu être évité par la conception d'un projet alternatif (variantes de projet) ou suffisamment atténué par la mise en œuvre de mesures de réduction. S'il subsiste des « effets résiduels notables » malgré tout, alors et seulement la compensation est envisagée.**

1.1.1 Qu'est ce qu'une mesure d'évitement ou de suppression ?

La suppression d'un impact implique parfois une modification du projet initial telle qu'un changement de tracé ou de site d'implantation. La formulation littérale des enjeux, en amont de la recherche de solutions techniques, est primordiale. Cette étape se résume encore trop souvent dans les projets à une carte de données peu opérationnelle alors qu'elle se place véritablement comme une charnière entre le diagnostic de territoire et l'appréciation des enjeux, d'une part, et la mobilisation de l'ingénierie technique au service d'un projet intégré, d'autre part. Un travail en amont soigné et impliquant la totalité de l'équipe projet est indispensable pour caler l'ensemble des objectifs du projet et faire émerger les solutions qui répondent au mieux à la préservation des enjeux et à une sécurisation juridique du projet.

Après le choix de la variante de projet retenue, certaines mesures très simples, que l'on recherche en priorité, peuvent supprimer un impact comme par exemple, le choix d'une saison particulière pour réaliser les travaux. Une bonne étude d'impact indique des solutions techniques (en donnant priorité aux moins sophistiquées) pour supprimer le plus grand nombre d'impacts, en portant une attention particulière aux effets les plus dommageables pour le milieu naturel.

1.1.2 Qu'est ce qu'une mesure de réduction ou d'atténuation ?

Lorsque la suppression n'est pas possible, techniquement ou économiquement, on recherche une réduction des impacts.

Cette réduction agit sur le projet en phase de chantier ou d'exploitation.

Pendant la phase chantier, qui est souvent la cause d'impacts mal maîtrisés sur le milieu naturel, ces mesures de réduction peuvent consister en la limitation de l'emprise des travaux, la planification et le suivi de chantier, la mise en place de bassins temporaires ou de filtres pour les eaux de ruissellement... Les chantiers importants peuvent faire l'objet d'une certification type ISO 14001 ou d'un management environnemental global.

Ainsi, le maître d'ouvrage peut confier une mission de suivi environnemental à un expert qui se chargera :

- de la retranscription des mesures de suppression et de réduction préconisées dans l'étude d'impact, dans le cadrage de la mission de maîtrise d'œuvre, pour une prise en compte dans les dossiers de consultation des entreprises et dans le plan assurance qualité ;

- de l'accompagnement et du contrôle de leur réalisation ;
- de dresser un bilan des travaux et de proposer d'éventuelles actions de rattrapage.

Pour la phase d'exploitation, ces mesures visent à réduire des effets : de coupure sur des corridors écologiques, de pollution ou encore d'emprises... Les passages à faune doivent donc dans ce cadre être considérés comme étant des mesures de réduction, il en est de même pour les dispositifs de traitement des eaux de plate-formes, ou encore des actions de restauration du milieu ou de ses fonctionnalités écologiques : restauration d'un couvert végétal ou arboré à l'intérieur ou à proximité immédiate des emprises, maintien d'une zone humide, ... Ces actions peuvent, au même titre que des mesures compensatoires, nécessiter des mesures de gestion (voir paragraphe 3.2).

1.1.3 Qu'est ce qu'une mesure de compensation ?

L'ensemble de mesures citées précédemment suit le principe de non-perte globale de diversité biologique par une analyse progressive et agissant directement sur le projet lui même. C'est ainsi qu'il est préférable de procéder à des mesures qui évitent le dommage, et ensuite seulement à des mesures qui réduisent l'impact.

Les mesures de compensation n'interviennent alors qu'en contrepartie d'un dommage dit «résiduel» et accepté. **Les mesures compensatoires visent un bilan neutre écologique voire une amélioration globale de la valeur écologique d'un site et de ses environs. Elles sortent du cadre de conception technique propre au projet et elles font appel à une autre ingénierie : le génie écologique.**

Le présent document vient préciser le concept et le contenu des mesures compensatoires.

1.2 Les fondements de la compensation

1.2.1 Pas de perte nette de biodiversité

Actuellement, la perte de biodiversité et les changements dans l'environnement qui y sont liés sont plus rapides qu'à aucune autre période de l'histoire humaine. De nombreuses populations animales et végétales sont en déclin, que ce soit en terme de nombre d'individus, d'étendue géographique, ou les deux. **Freiner le déclin de la biodiversité revient à réduire la perte nette des habitats (y compris de leur fonctionnalité) et des espèces** constituant aujourd'hui notre support biologique. Ce fondement s'applique à la fois pour des habitats ou espèces patrimoniaux, mais aussi à la nature dite « ordinaire ». En effet, celle-ci constitue à ce jour le support des fonctionnalités écologiques, essentielles au maintien des réseaux existants. Au travers des travaux du Grenelle de l'environnement, il est mis en avant le rôle particulièrement important des espaces dits « ordinaires » forestiers, naturels ou agricoles, ceux-ci étant totalement intégrés dans un maillage global et ne pouvant être déconnectés des espaces patrimoniaux.

1.2.2 L'additionnalité

Une mesure compensatoire est considérée comme additionnelle s'il est démontré qu'elle produit des effets positifs au delà de ceux que l'on aurait pu obtenir dans les conditions – y compris de gestion - actuelles.

1.2.3 La faisabilité de la mesure

Une garantie maximale de la faisabilité des mesures compensatoires proposées doit être apportée, tant techniquement (mise en œuvre de génie écologique : création, renaturation, réhabilitation) que foncièrement (réalisme des possibilités d'acquisition et de leur coût). En effet, ces deux volets sont les clefs de voûte d'une mesure. Le génie écologique fait appel à des techniques qui ne peuvent être garanties de réussite absolue, les facteurs biologiques étant très variables et imprévisibles. L'acquisition foncière ou la pérennisation par le biais d'un outil foncier est une démarche qui reste à ce jour le moyen le plus sûr

pour assurer la durée d'une mesure. Néanmoins, elle passe encore la plupart du temps par une acquisition amiable ou bien par l'application d'un droit de préemption, qui nécessite du temps et dont l'issue n'est pas assurée.

1.2.4 La pérennité de la mesure

Trois grands critères sont aujourd'hui considérés comme incontournables pour qu'une mesure soit «pérenne» :

- **La maîtrise du foncier** : par l'acquisition du site objet de la mesure et éventuellement la rétrocession à un organisme public. Dans la plupart des cas, l'inaliénabilité des terrains, qui garantit la protection la plus forte pouvant être obtenue, sera recherchée. Le paragraphe 3.1 développe les notions de maîtrise foncière et de protection.
- **La protection réglementaire** : la préservation de la vocation écologique des terrains par des mesures réglementaires doit aussi être recherchée dans la plupart des cas : création d'une réserve naturelle, prise d'un arrêté préfectoral de protection de biotope, ...
- **La gestion** : son objectif est la préservation, ou le retour au bon état, de ces espaces naturels ayant fait l'objet d'une intervention et d'une action particulière dans le cadre d'une compensation. Cette gestion doit être adaptée aux milieux concernés. Le paragraphe 3.2 détaille cette notion.

1.3 La réglementation

1.3.1 Des règles de portée générale

Si un impact résiduel subsiste, il convient de mettre en oeuvre des mesures compensatoires. Elles peuvent concerner :

- des milieux remarquables, dégradés ou menacés ou susceptibles d'être valorisés,
- des espaces de nature dite ordinaire, en particulier s'ils participent à l'équilibre écologique global ou aux connexions entre zones patrimoniales.

Les secteurs concernés par une mesure compensatoire peuvent ou non être connectés au projet. La «distance» entre l'impact prévu et la mesure mise en oeuvre peut s'exprimer :

- dans l'espace (on détruit ici, on reconstitue là)
- dans le temps (on détruit maintenant, on reconstituera plus tard)
- entre la nature du mal et celle du remède (on dégrade une composante de l'environnement, on en améliore une différente).

Ces mesures sont exigées principalement dans deux textes qui instaurent « la compensation » : la loi de protection de la nature (l'étude d'impact) et la Loi sur l'Eau. Ces textes sont codifiés dans le code de l'Environnement sous les articles L.122-1 à 6 et R122-.3 pour les études d'impact , et L.214-1 à 11 et R214-6 (autorisation) et R214-32 (déclaration) pour les études d'incidences loi sur l'eau. Ils définissent les contenus des évaluations d'environnement avec les points suivants :

1° Une analyse de l'état initial du site et de son environnement, portant notamment sur les richesses naturelles et les espaces naturels agricoles, forestiers, maritimes ou de loisirs, affectés par les aménagements ou ouvrages ;

2° Une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement, et en particulier sur la faune et la flore, les sites et paysages, le sol, l'eau, l'air, le climat, les milieux naturels et les équilibres biologiques, sur la protection des biens et du patrimoine culturel et, le cas échéant, sur la

commodité du voisinage (bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses) ou sur l'hygiène, la santé, la sécurité et la salubrité publique ;

3° Les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, parmi les partis envisagés qui font l'objet d'une description, le projet présenté a été retenu ;

4° **Les mesures envisagées par le maître de l'ouvrage ou le pétitionnaire pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement et la santé, ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes ;**

5° Une analyse des méthodes utilisées pour évaluer les effets du projet sur l'environnement mentionnant les difficultés éventuelles de nature technique ou scientifique rencontrées pour établir cette évaluation ;

6° Pour les infrastructures de transport, l'étude d'impact comprend en outre une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité ainsi qu'une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter.

Les projets et travaux sont particulièrement visés dans cette partie du code de l'Environnement, mais on retrouve également cette obligation de compensation au moment des **évaluations environnementales des plans et programmes dans les articles L. 122-6 et R.122-20 du code de l'Environnement** définissant le contenu du document de planification, avec entre autre un chapitre spécifique sur : « 5° *La présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du plan ou du document sur l'environnement et en assurer le suivi* ».

1.3.2 Des règles spécifiques

Trois règles spécifiques se distinguent aujourd'hui de par la nature des milieux détruits et leur niveau de sensibilité et de menaces. Ainsi, la compensation d'effets sur des sites Natura 2000, sur des espèces protégées par la loi de 1976 et sur des boisements répondent à des démarches particulières et décrites ci-dessous.

1.3.2.1 Natura 2000

Le terme de mesure compensatoire est utilisé à la fois dans le cadre de l'étude d'impact sur l'environnement et dans celui de l'étude d'évaluation des incidences au titre de Natura 2000 (article L414-4 du code de l'environnement).

Si fondamentalement dans les deux cas, la notion même de mesure compensatoire s'avère similaire puisqu'il s'agit de d'offrir des contreparties à des dommages non réductibles d'un projet, le **champ** et les **modalités d'application** des mesures compensatoires diffèrent toutefois fortement dans l'évaluation des incidences par rapport à l'étude d'impact :

- dans le cadre d'une **étude d'impact**, à partir du moment où un impact résiduel existe, quelle que soit la quantification de cet impact et quel que soit le type de projet, des mesures de type compensatoire sont proposées. Ces mesures sont assez variées et peuvent être déployées de façon relativement libre.
- dans le cadre de l'**évaluation des incidences**, on ne parle de mesures compensatoires que lorsqu'il existe des incidences non réductibles qualifiées "**effets notables dommageables**" sur l'état de conservation des habitats et des espèces du site Natura 2000.

Si des incidences résiduelles existent et qu'elles ne sont pas jugés "notables", aucune mesure compensatoire ne doit être proposée au titre de l'article L. 414-4 du Code de l'environnement. Il est alors conseillé d'utiliser le terme de "**mesures d'accompagnement**".

Dans le cas contraire où subsisteraient des incidences résiduelles notables, la réalisation du projet et la mise en oeuvre de mesures compensatoires ne peuvent être envisagées qu'après avoir réuni les 2 conditions suivantes :

- absence de solutions alternatives,
- existence de raisons impératives d'intérêt public.

Cette situation implique, selon les cas, une information ou un avis préalable de la Commission européenne.

L'utilisation du terme "mesures compensatoires" dans la sémantique Natura 2000 a ainsi une signification très spécifique et ne concerne que des cas tout à fait exceptionnels.

1.3.2.2 Les boisements

Sur les boisements devant faire l'objet de défrichement, le code forestier, dans son article L. 311-4, précise que des travaux de défrichements¹ peuvent être autorisés si ceux-ci sont compensés par des reboisements. Il apparaît à cette occasion une notion de **ratio de remplacement**. Ainsi il est dit : « *L'autorité administrative peut subordonner son autorisation au respect d'une ou plusieurs des conditions suivantes :*

[...].

*2° L'exécution de travaux de reboisement sur les terrains en cause ou de boisement ou reboisement sur d'autres terrains, pour une surface correspondant à la surface défrichée, assortie le cas échéant d'un **coefficient multiplicateur compris entre 2 et 5**, déterminé en fonction du rôle écologique ou social des bois visés par le défrichement. Le cas échéant, le représentant de l'Etat dans le département pourra imposer que le boisement compensateur soit réalisé dans la même région forestière ou dans un secteur écologiquement ou socialement comparable.*

[...] »

1.3.2.3 Les espèces protégées

L'arrêté du 19 février 2007 fixe les conditions de demande et d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L411-2 du code de l'environnement, ainsi qu'aux l'articles R.411-1 à 14, portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées. L'article 2 de cet arrêté précise que la demande de dérogation faite au Préfet comprend notamment la description des mesures d'atténuation ou de compensation mises en oeuvre, ayant des conséquences bénéfiques pour les espèces concernées.

Le champ des dérogations possibles est strictement encadré par l'article L411-2 du code de l'environnement. Celui-ci précise les 3 conditions que le projet doit satisfaire pour pouvoir déroger à l'interdiction de destruction d'espèces protégées :

- « qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante »,
- « que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle »,
- que le projet se fasse « dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, .. »

Le régime général reste l'interdiction et les dérogations doivent rester exceptionnelles et limitées. Il est conseillé aux maîtres d'ouvrage de prendre contact le plus en amont possible avec la DIREN, qui les accompagne dans la prise en compte des espèces protégées, avant le dépôt d'un dossier, ayant fait l'objet d'une pré-validation, en Préfecture.

Cette procédure est à mener le plus tôt possible et en parallèle des différentes procédures d'autorisation au titre d'autres réglementations, dans un souci de cohérence d'ensemble (du projet et des mesures). Une note de la DIREN PACA explicite le contexte réglementaire lié aux espèces protégées, ainsi que la procédure de dérogation (délais, déroulement).

¹ Est un défrichement toute opération volontaire ayant pour effet de détruire l'état boisé d'un terrain et de mettre fin à sa destination forestière.

Il est important que le dossier soit présenté dans sa globalité, afin de donner une vue d'ensemble des impacts et de permettre d'apprécier les effets cumulatifs. Il est conseillé de présenter simultanément les projets connexes même s'ils relèvent de maîtres d'ouvrage différents (par exemple un projet d'aménagement et sa voie d'accès), et de présenter les éventuelles relations avec des projets voisins.

2 La mesure compensatoire : principes de définition

Avant tout pour concevoir une mesure de compensation, il faut connaître et mesurer l'impact sur les habitats et les espèces. Ce n'est qu'après que la compensation peut être définie au plus juste, l'objectif étant multiple : atteindre la non perte (voire accéder à l'additionnalité), assurer au maximum la réussite et la pérennité de la compensation et enfin garantir au mieux une acceptabilité et une sécurité juridique du projet.

2.1 Définir l'impact

Déterminer les impacts d'un projet, d'un plan ou d'un programme, c'est prévoir l'état (qualitatif et quantitatif) de l'espèce et du milieu après sa mise en oeuvre. Il convient pour cela de suivre une démarche et une méthodologie rigoureuses. L'évaluation des impacts suppose au préalable une connaissance objective et mesurée de la richesse écologique, qui nécessite des prospections effectuées selon des méthodologies reconnues et décrites. Ainsi, les protocoles scientifiques permettant de définir l'état initial du secteur touché par le projet doivent être compatibles avec les rythmes biologiques des espèces et habitats.

Les inventaires de terrain (observations, relevés, pêches...), à réaliser sur un cycle biologique complet et avec prise de données qualitatives et quantitatives, doivent impérativement porter sur :

- les espèces : nom de l'espèce, statut sur site (reproduction, hivernage, migration...), état de conservation; aire de répartition,
- les habitats : communautaires ou prioritaires, état de conservation, aire de répartition
- les effectifs : nombre, fourchettes d'individus atteints ou susceptibles d'être détruits ;
- les caractéristiques du milieu : menaces actives et potentielles, organisation du paysage ...

Une connaissance précise du projet (nature, localisation, aménagements associés, ...) est aussi indispensable pour une bonne évaluation de ses impacts.

2.1.1 Mesurer et quantifier l'impact

A minima, l'évaluation des impacts d'un projet porte sur les surfaces d'habitats et le nombre d'individus à la fois pour les effets directs et indirects du projet, mais aussi par rapport aux effets cumulés. L'évaluation doit également comporter une analyse des impacts sur les fonctionnalités et les services rendus par la biodiversité².

L'importance d'un impact dépend de l'intensité du changement subi par les milieux et espèces affectés. Ainsi, plus un impact est étendu, fréquent, durable ou intense, plus il sera évalué comme important.

Les critères d'évaluation des impacts intègrent :

- l'intensité de l'impact (degré de perturbation du milieu – faible, moyen, important- influencé par le degré de sensibilité ou de vulnérabilité)
- l'étendue de l'impact (dimension spatiale : longueur, superficie...)

² Aujourd'hui un consensus des chercheurs s'est, semble-t-il, établi sur le constat que l'impact des espèces sur le fonctionnement des écosystèmes dépend plus des fonctions que ces habitats et espèces remplissent dans l'écosystème que de leur nombre en tant que tel. On trouve la traduction de cette convergence dans la notion de "services" rendus par la biodiversité (services d'approvisionnement tels que la nourriture, l'eau douce..., services de régulation tels que la régulation du climat, de l'épuration et de la qualité des eaux; services culturels tels que des bénéfiques récréatifs...), popularisés par le Millenium Ecosystem Assessment (ONU, 2005)

- la durée de l'impact (caractère temporaire ou irréversible, temps de restauration de l'écosystème ou de reconquête par l'espèce)
- la fréquence de l'impact (caractère intermittent)
- la probabilité de l'impact

2.1.2 Qualifier l'impact

Ces connaissances factuelles seront mises en perspective afin d'évaluer l'importance de l'enjeu, qui tiendra compte :

- de la reconnaissance par une protection réglementaire ou la mise en œuvre d'une politique spécifique : parc, réserve naturelle, espèces menacées ou vulnérables, habitats prioritaires, zones humides et milieux aquatiques, littoral, montagne, etc ;
- de l'unicité, de la rareté, du degré de menace, en précisant l'échelle du territoire de référence (locale, régionale, nationale, internationale) et de l'incidence relative sur la richesse biologique globale, en rapport avec l'échelle du territoire considéré (proportionnalité de l'impact, augmentation du degré de menace, espèces en limite d'aire...) ;
- de la multiplicité des habitats et espèces impactées par le projet mise en perspective avec la patrimonialité telle que identifiée dans les deux premiers alinéas ;
- de la capacité de résilience de l'espèce ou du milieu, intégrant les pressions globales auxquelles il se trouve soumis, dans une vision dynamique ;

des dynamiques à l'œuvre, au sein même du milieu concerné, mais aussi aux abords ou dans des milieux en relation avec lui (évolution du contexte pouvant remettre en cause la pérennité du milieu ou de l'espèce) ;

- de la valeur des services rendus aux populations. Elle peut être économique (touristique, agricole, pharmaceutique, valorisation foncière) ou non directement marchande (scientifique, pédagogique, paysagère, culturelle, prévention des risques naturels).

2.2 Définir les mesures

2.2.1 Quelles espèces et quels habitats compenser ?

Que cette perte se matérialise sur un espace patrimonial ou de moindre importance (dit « ordinaire »), ou sur des espèces patrimoniales, protégées ou pas³, il s'agit, pour la compensation, de limiter la perte de fonctionnalité et de biodiversité globale de l'entité géographique concernée par des actions pertinentes à l'échelle considérée de temps et d'espace en privilégiant certains habitats et certaines espèces. Globalement il s'agit de pouvoir assurer le maintien ou la restauration des zones de reproduction, de croissance, de chasse, ainsi que les axes de déplacements nécessaires à l'accomplissement du cycle biologique des espèces.

De manière générale, on favorisera la compensation sur les mêmes habitats et espèces que ceux impactés par le projet.

De manière exceptionnelle, des mesures ne concernant pas les mêmes habitats ou espèces pourront être mises en œuvre.

³ Visées par les listes rouges mondiales, nationales ou régionales

2.2.2 Où compenser ?

La priorité est donnée à une mesure In-situ, c'est à dire, à proximité immédiate ou dans la continuité du site affecté par les travaux du projet. La priorité sera donnée à des espaces qui aujourd'hui sont identifiés pour leur intérêt fonctionnel (trame verte et bleue⁴).

Dans le cas où cela se révèle impossible, le choix doit se porter dans une aire géographique relativement proche et ayant les mêmes caractéristiques, voire dans une même unité biogéographique. Par exemple ; l'atteinte à une masse d'eau doit être compensée par la mise en œuvre de mesure dans le même bassin versant.

2.2.3 La délimitation de zones tampon

La préservation de zones dites « patrimoniales » ou « ordinaires » support de biodiversité se conçoit également en isolant au mieux les zones « sources » ou « nodales » de toutes perturbations liées aux activités humaines. Ainsi, au delà de la seule zone présentant un intérêt écologique, un périmètre de préservation doit être mis en œuvre qui absorbera les effets induits des activités humaines diverses. (voir chapitre 3.2.2)

2.2.4 Les types de mesures relevant du génie écologique

Les types de mesures mentionnés dans ce paragraphe doivent généralement être accompagnés par des mesures foncières et des mesures de gestion adéquates pour être valides. Celles-ci font l'objet de la partie 3 sur la pérennité des mesures compensatoires.

Ces mesures techniques font appel à de l'ingénierie écologique, dont le résultat ne peut être garanti. Souvent, elles s'appuient sur des méthodes expérimentales non éprouvées. La complexité des processus naturels est difficilement reproductible à l'équivalent.

2.2.4.1 Restauration et réhabilitation

Il s'agit pour des milieux devant être restaurés ou réhabilités de bénéficier de travaux de type reconstitution de sols, traitement des eaux, replantation, aménagement des berges, travaux hydromorphologiques... Ces travaux ont pour objectif de restaurer des habitats qui pré-existaient sur le site mais qui ont été détruits (pour d'autres raisons que le projet), qui ont évolué ou qui ont été dégradés.

2.2.4.2 Préservation et mise en valeur

Peuvent entrer dans le champ des mesures compensatoires des actions visant à assurer la préservation de milieux qui, sans cette intervention, pourraient se trouver menacés (pression foncière, évolution du contexte, changement d'affectation du site, dynamique interne comme la fermeture de milieux ...). Cela peut impliquer la mise en place d'une protection (voir paragraphe 3.1.2).

Afin de respecter le principe « non perte de biodiversité », les milieux ainsi préservés doivent faire l'objet d'une mise en valeur. La mise en valeur vise à améliorer ou augmenter les performances écologiques des milieux. Elle a pour objectif d'améliorer la qualité des milieux ou de leur permettre une meilleure résilience en cas d'agressions diverses (pollutions accidentelles, déficits hydriques...) ou encore d'être ressource génétique pour d'autres milieux naturels connexes.

2.2.4.3 La création

Il s'agit de créer un ou des habitats dans un site où, à l'origine, ils n'existaient pas. La création fait appel à des techniques de travaux physiques (terrassements, hydraulique, reconstitution de sols, récifs artificiels

⁴ travaux en cours suite aux lois Grenelle I et II.

...), chimiques (traitement des eaux...) et biologiques (génie écologique, revégétalisation, reforestation, habitats pour la faune ...). C'est une intervention profonde sur des milieux.

2.2.5 Les notions d'équivalence et de ratios

Au moment de la mesure de l'impact, une perte de la biodiversité est identifiée, selon plusieurs facteurs d'analyse. Définir une mesure, c'est identifier des actions positives pour la biodiversité, qui sont a minima équivalentes à l'ensemble des composantes de la perte et qui peuvent viser également l'additionnalité. Pointent alors la notion d'équivalence et la mise en œuvre de ratios.

En fonction de la qualification de l'impact, la mesure devra intégrer des « ratios ». Ces ratios demandent des calculs dont les unités doivent être les mêmes que celles utilisées lors de la quantification ou la qualification des impacts. Aujourd'hui, il est clair que l'unité de mesure reste essentiellement la surface. Pour autant, cette unité est loin d'être unique car d'autres facteurs interviennent dans l'évaluation de la sensibilité des milieux et des espèces à un projet.

Les facteurs suivants doivent être également analysés même si ceux-ci ne peuvent pas faire l'objet d'une quantification :

- La diversité et la patrimonialité des habitats ou espèces impactées le maintien de la fonctionnalité, en favorisant la connectivité entre des espaces naturels au lieu de stimuler des îlots de conservation,
- la cohérence écologique des aires de répartition de ces espèces et habitats, celles impactées par le projet et celles bénéficiant des mesures compensatoires,
- le maintien ou le développement de services rendus par les milieux ainsi compensés (production, tourisme..)...

Si ces facteurs sont importants, la surface de la mesure compensatoire reste le principal élément de discussion. Elle exprime « la valeur patrimoniale » de la perte observée. **Plus un habitat ou une espèce a une valeur patrimoniale forte, plus la surface à compenser sera multipliée par un ratio important, et ce quelle que soit la valeur de la surface consommée.** Les ratios observés jusqu'à présent peuvent atteindre une valeur de 10 ha compensés pour 1 ha consommé.

A titre d'exemple, le Port Autonome de Marseille mène aujourd'hui des réflexions sur des critères permettant d'évaluer la qualité des milieux impactés. Cette matrice fait intervenir trois facteurs concernant à la fois les notions d'habitat et d'espèces. A partir de cette matrice, un niveau global de l'atteinte aux milieux concernés est évalué. Chaque niveau donnera lieu à une équivalence définie à partir de critères patrimoniaux, de conservation des habitats ou espèces, de surface menacée, de typicité des habitats ou espèces, de capacité de reconquête des habitats ou espèces et de fonctionnalité.

Il en découle des ratios de compensation, dont les principes ne sont pas encore applicables aujourd'hui, :

- à une atteinte sur un site dit « rédhibitoire », il n'y a pas de compensation possible, donc pas de projets acceptables,
- à une atteinte sur un site d'enjeux majeurs, deux possibilités : préservation par acquisition de terrains équivalents pour les espèces et les habitats, dans l'aire d'application des mesures compensatoires, avec un ratio de 1/10, ou acquisition pour restauration ou récréation d'habitats favorables aux espèces impactées, dans l'aire d'application des mesures compensatoires, avec un ratio de 1/5,
- à une atteinte sur un site d'enjeux forts, trois possibilités : préservation par acquisition de terrains équivalents pour les espèces et les habitats, dans l'aire d'application des mesures compensatoires, avec un ratio de 1/5, ou acquisition pour restauration ou récréation d'habitats favorables aux espèces impactées, dans l'aire d'application des mesures compensatoires, avec un ratio de 1/3, ou encore acquisition de

terrains à niveau d'enjeu majeur dans l'aire d'application des mesures compensatoires, avec un ratio de 1/3,

- à une atteinte sur un site d'enjeux moyens, trois possibilités : préservation par acquisition de terrains équivalents pour les espèces et les habitats, dans l'aire d'application des mesures compensatoires, avec un ratio de 1/3, ou acquisition pour restauration ou récréation d'habitats favorables aux espèces impactées, dans l'aire d'application des mesures compensatoires, avec un ratio de 1/1, ou encore acquisition de terrains à niveau d'enjeu fort dans l'aire d'application des mesures compensatoires, avec un ratio de 1/1.

2.3 Le cas particulier des projets portant atteinte à des espèces protégées et/ou en site Natura 2000

2.3.1 Définir une mesure pour des espèces protégées

Porter atteinte à une espèce protégée est interdit par la loi. Cependant, l'arrêté du 19 février 2007 introduit une possibilité de dérogation selon certaines modalités (voir le paragraphe 1.3.2).

Le dossier de demande de dérogation doit en particulier comprendre :

- une présentation globale et synthétique du projet (caractéristiques, enjeux, impacts), mettant en évidence l'absence de solution alternative et l'intérêt du projet (santé ou sécurité publiques, autres raisons d'intérêt public majeur de nature économique ou sociale),
- une description détaillée de l'espèce et des impacts sur celle-ci (aire de distribution, rareté, quantification et qualification des impacts...),
- les mesures de réduction, de transfert, d'accompagnement, et de compensation (mesures foncières notamment) prévues, avec un engagement du maître d'ouvrage à les réaliser (délais de réalisation, courrier d'engagement, convention de gestion...), et si nécessaire un suivi et une évaluation de ces mesures. Le dossier devra montrer qu'après application de ces mesures, la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle : **les mesures d'atténuation et de compensation proposées doivent donc prioritairement porter sur les espèces impactées, et il sera privilégier la restauration/réhabilitation, avant la préservation et avant la création,**
- une fiche récapitulative précisant la méthodologie d'expertise utilisée, le nombre de jours de terrain effectués, les dates correspondantes, les particularités climatiques et/ou météorologiques, la qualité des intervenants, ...

2.3.2 Définir une mesure liée à un site Natura 2000

Ces mesures compensatoires sont beaucoup plus cadrées que dans le cas des études d'impact. Elles doivent ainsi :

- couvrir la même région biogéographique et privilégier une **compensation in-situ**,
- viser, **dans des proportions comparables**, les habitats et espèces devant subir des effets dommageables,
- assurer **des fonctions comparables** telles qu'elles apparaissent dans les données écologiques (FSD, DOCOB...) qui ont répondu aux critères de sélection du site,
- définir clairement les objectifs et les modalités de gestion de manière à ce que ces mesures compensatoires puissent contribuer effectivement **à la cohérence du réseau Natura 2000**.

Les mesures compensatoires peuvent prendre les formes suivantes, par ordre de priorité :

- **la création / récréation** d'un habitat sur un site nouveau ou agrandi et incorporation de ce site dans le réseau Natura 2000;

- **la restauration et réhabilitation** : restaurer un habitat pour s'assurer du maintien de sa valeur de conservation et de sa mise en conformité avec les objectifs de conservation du site;
- **la préservation**, afin de prévenir toute autre diminution de la cohérence du réseau Natura 2000.

Elles doivent être opérationnelles quand les effets notables dommageables se font sentir sur le site et si possible avant les travaux (sauf s'il peut être établi que cette simultanéité est inutile pour assurer la contribution de ce site au réseau Natura 2000).

3 Comment pérenniser la mesure

La mise en place de mesures compensatoires pertinentes se conçoit difficilement sans assurer la pérennité de la vocation naturelle des espaces concernés. C'est ainsi que les instances scientifiques et le MEEDDAT sont favorables à ce que **les mesures techniques écologiques s'accompagnent également de mesures foncières, réglementaires et de gestion**. La rétrocession à un organisme gestionnaire d'espaces naturels est aussi très souvent demandée, car elle apporte la garantie du devenir des terrains.

Pour le domaine public maritime, qui est inaliénable, les mesures compensatoires ne peuvent pas porter sur le foncier. Il s'agit donc plutôt d'instaurer des conditions de gestion favorables aux habitats et espèces, par le biais de mesures réglementaires concertées.

3.1 Les outils de protection

3.1.1 La maîtrise foncière

Cette maîtrise fait partie des entrants nécessaires pour assurer la pérennité de la mesure technique. En effet, cette dernière ne peut se concevoir sans qu'il y ait une garantie à long terme que le site compensatoire ne fera pas l'objet d'un projet ou d'une opération qui viendrait détruire ces espèces et/ou habitats que l'on a recréés ou renaturés à grands frais. La meilleure des garanties reste encore que les parcelles ayant fait l'objet d'une opération de compensation soient rétrocédées à un organisme public et ensuite identifiées dans le cadre d'une stratégie de préservation de la biodiversité.

Pour acquérir des opportunités foncières ou constituer des réserves foncières, plusieurs moyens existent :

- la voie amiable,
- le droit de préemption,
- et l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le premier ne sera pas explicité dans ce rapport car il s'agit de transactions classiques.

3.1.1.1 Le droit de préemption

Le droit de préemption (ou Droit de préférence) est un droit légal ou contractuel accordé à certaines personnes privées (locataire, fermier, indivisaire, SAFER, ...) ou publiques (collectivités territoriales, collectivités locales, Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres...) d'acquérir un bien par priorité à toute autre personne, lorsque le propriétaire manifeste sa volonté de le vendre.

Il existe plusieurs droits de préemption en fonction des territoires concernés et des bénéficiaires :

- le droit de préemption urbain (art L.211-1 et suivants du CU), au bénéfice des communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou d'un plan local d'urbanisme approuvé, et qui concerne
 - o tout ou partie des zones urbaines et des zones d'urbanisation future délimitées par ce plan,
 - o les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines définis en application de l'article L. 1321-2 du code de la santé publique,
 - o les périmètres définis par un plan de prévention des risques technologiques en application du I de l'article L. 515-16 du code de l'environnement,
 - o les zones soumises aux servitudes prévues au II de l'article L. 211-12 du même code,
 - o ainsi que sur tout ou partie de leur territoire couvert par un plan de sauvegarde et de mise en valeur rendu public ou approuvé en application de l'article L. 313-1 lorsqu'il n'a pas été

créé de zone d'aménagement différé ou de périmètre provisoire de zone d'aménagement différé sur ces territoires.

- le droit de préemption lié aux zones d'aménagement différé (ZAD) (Art L.212-1 et suivants du CU),
- **le droit de préemption sur les zones rurales, ou rurales péri-urbaines**
- **et le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles du Département**, (L.142-3 du CU).

Ce sont ces deux derniers cas en particulier qui présentent un intérêt pour la problématique des mesures compensatoires (celui alloué aux espaces naturels et sensibles couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur reste ponctuel et plus rare).

Si le bien est situé dans une zone couverte par le droit de préemption, **une note ou déclaration d'intention d'aliéner (DIA) est obligatoire lors de la vente du bien**. Cette dernière est adressée à l'organisme bénéficiaire du droit de préemption, à savoir les collectivités ou la SAFER dans le cadre des espaces naturels.

C'est un acte juridique par lequel le propriétaire notifie au bénéficiaire du droit de préemption son intention de vendre son bien et les conditions de la vente. C'est le notaire qui se charge d'établir la DIA, généralement après la signature de la promesse de vente.

3.1.1.2 L'expropriation

Le droit à l'expropriation est mobilisable dans le cas des aménagements faisant l'objet d'une Déclaration d'Utilité Publique (DUP). Dans la mesure du possible, lorsque des mesures compensatoires sont proposées à proximité de la bande du projet, il est fait une extension du périmètre de DUP pour y inclure l'espace permettant la réalisation des mesures compensatoires. A défaut, et dans le cadre de mesures non encore spatialisées, l'acte de DUP doit lister les mesures compensatoires en faveur de la biodiversité.

L'article L. 23-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique pourrait ainsi être appliqué de manière plus courante, même dans les cas d'éloignement entre le site des travaux et le site envisagé pour la mise en œuvre des mesures compensatoires. L'article L.23-2 prévoit que l'autorité administrative a la faculté de convertir les engagements du maître d'ouvrage en prescriptions accompagnant sa décision⁵.

« Dans les cas où les atteintes à l'environnement ou au patrimoine culturel que risque de provoquer un projet d'aménagement ou d'ouvrage le justifient, la déclaration d'utilité publique peut comporter des prescriptions particulières destinées notamment à réduire ou à compenser les conséquences dommageables de ces aménagements ou ouvrages pour l'environnement ».

Ce qui reviendrait à pouvoir identifier des espaces ayant une vocation « compensatoire » rentrant dans le champ des parcelles « à exproprier » pour cause d'utilité publique, sans pour autant faire partie de la « bande DUPée », ou bien d'inclure dans les différents articles de la déclaration d'utilité publique les préconisations que le maître d'ouvrage s'engage à mettre en œuvre spécifiquement en faveur de la biodiversité.

Ce dernier cas, a été mis en œuvre notamment sur le projet de Tram Train⁶ à l'île de la Réunion, l'article 5 instaure : « La Région Réunion s'engage à mobiliser 1,5 millions d'euros au titre des mesures compensatoires à la perte résiduelle de biodiversité du projet. Ce montant sera consacré aux études de connaissance préparatoires aux actions de terrain, à la mise en œuvre d'une pépinière conservatoire ex-situ du patrimoine génétique de l'habitat semi-xérophile, à la mise en œuvre de plans de conservation des espèces végétales menacées et d'oiseaux endémiques, à la lutte contre la liane papillon. Un suivi en

⁵ exemple la DUP de mars 2008 sur le Tram Train à l'île de la Réunion prévoit en son article 5 les mesures compensatoires pour la biodiversité.

⁶ Arrêté préfectoral n°08-742/SG/DRCTV4 du 25 mars 2008

continu des prescriptions environnementales du dossier d'étude d'impact sera mis en œuvre par la Région Réunion avec un point semestriel devant la commission départementale de la nature, des paysages et des sites réunie en formation « nature » et « sites ». »

3.1.1.3 La rétrocession

Cette phase d'acquisition peut se faire par le maître d'ouvrage (à l'amiable ou par expropriation si le projet est déclaré d'utilité publique) ou par un organisme possédant un droit de préemption ou assurant une veille foncière spécifique sur les milieux naturels (comme par exemple le CEEP). Dans le premier cas, le plus courant, il est fortement recommandé de procéder à la rétrocession du terrain, les aménageurs n'ayant pas, en général, vocation à gérer ces espaces sensibles. Cette rétrocession peut se faire au bénéfice de structures qui ont compétences et vocation dans ce domaine : Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres, conseils généraux dans le cadre de leur politique Espaces Naturels Sensibles, conservatoires régionaux des espaces naturels, ONF⁷, collectivités...

Lors de la définition des mesures, les intentions et conditions de rétrocessions doivent être clairement énoncées. Ces démarches sont longues et doivent être validées par les deux parties concernées : le cédant et l'acquéreur.

3.1.2 Les outils réglementaires

La mise en œuvre des mesures compensatoires se fait à droit constant, c'est à dire que la pérennisation des mesures devra s'appuyer sur les outils existants en matière de protection. Ainsi, après avoir procédé à la réalisation technique de la mesure et éventuellement à sa préservation en se rendant maître du foncier, sa protection peut s'envisager selon les modalités suivantes :

- **Les réserves naturelles nationales (RNN)** (articles L. 332-1 et suivants du code de l'environnement) ont pour vocation la préservation de milieux naturels fragiles, rares ou menacés de haute valeur écologique et scientifique. La décision de classement est prononcée par décret, après consultation de toutes les collectivités locales concernées. Un plan de gestion, rédigé par l'organisme gestionnaire de la réserve pour cinq ans, prévoit les objectifs et les moyens à mettre en œuvre sur le terrain afin d'entretenir ou de restaurer les milieux,
- **Les arrêtés préfectoraux de protection de biotope (APPB)** (articles L411-1 et 2 et R411-15 à 17 du code de l'environnement) font l'objet d'une procédure simple (sans enquête publique), menée à l'initiative de l'État par le préfet de département. La souplesse de cet outil explique son succès. La mise en place de cette protection n'impose pas la désignation d'un gestionnaire. Les arrêtés réglementent l'exercice des activités humaines sur des périmètres de tailles très variables. Ils visent à préserver les biotopes nécessaires à la survie d'espèces animales ou végétales protégées au plan national ou régional. A noter que pour le domaine public maritime, la prise d'APPB relève du Ministère chargé des pêches maritimes.
- **Les réserves naturelles régionales (RNR)** (articles L332-1 à 27, R332-30 à 48 et R332-68 à 81), instaurées sur des propriétés présentant un intérêt pour la faune, la flore, le patrimoine géologique ou paléontologique, ou pour la protection des milieux naturels, sont classées par délibération du conseil régional après avis du CSRPN et des collectivités concernées. La délibération précise la durée du classement, les mesures de protection qui sont applicables dans la réserve, ainsi que les modalités de gestion et de contrôle des prescriptions contenues dans l'acte de classement.
- **Les réserves nationales de chasse et de faune sauvage** ont pour objet la protection des espèces de gibier menacées, le développement du gibier à des fins de repeuplement, les études

⁷ Notamment dans le cadre des réserves biologiques

scientifiques et techniques, la réalisation de modèles de gestion du gibier, la formation de personnels spécialisés et l'information du public,

- La présence en forêt de milieux ou d'espèces remarquables a conduit depuis 1973 à la création de **réserves biologiques domaniales** (en forêts domaniales) ou **forestières** (en forêts des collectivités locales). Elles font l'objet, depuis 1981, d'une convention entre les ministères chargés de l'Agriculture et de l'Environnement et l'Office National des Forêts. Leur objectif est principalement la préservation du patrimoine naturel remarquable et l'étude de la dynamique des écosystèmes. Les réserves biologiques sont de deux types : intégrales (pénétration du public et opérations sylvicoles interdites) et dirigées (contrôle de l'accès au public et interventions sylvicoles limitées).

3.2 La gestion

Une mesure compensatoire effective nécessite généralement des mesures de gestion adéquates, gestion qui peut être minimaliste dans certains cas. Cette gestion peut s'appliquer à la fois au site de mise en œuvre de la mesure compensatoire et, éventuellement, au site de l'aménagement, pour une meilleure efficacité des mesures d'évitement et de réduction. Un plan de gestion est donc requis afin de formaliser les mesures adaptées et leur financement.

Pour le milieu marin, la détermination et la mise en œuvre de mesures de gestion nécessitent une forte concertation avec les services de l'Etat concernés (DDE, Prémar, affaires maritimes, ...) et les différents usagers du milieu (pêcheurs professionnels, plaisanciers, ...). Elles peuvent porter sur une gestion concertée du milieu, pouvant être traduite pour partie par des actes réglementaires (interdiction de mouillage, cantonnements de pêche, zone de mouillages organisés, ...).

3.2.1 Le plan de gestion

Les mesures de gestion sont regroupées dans un document, le **plan de gestion**. Celui-ci est rédigé, sous le contrôle du maître d'ouvrage, par un organisme compétent : CEEP, associations, ONF, bureaux d'étude, ... Il est validé par l'administration (DIREN, DDAF/DDEA, ...), et mis en œuvre par un organisme compétent, qui peut être différent du rédacteur.

Le plan de gestion comporte des objectifs de gestion pour les milieux et espèces concernées. Il décline les travaux de restauration et d'entretien à réaliser, donne un calendrier d'intervention et précise les suivis à mettre en œuvre. Les délais, coûts et les financements prévus pour les actions sont aussi à expliciter. Le guide de l'ATEN intitulé « Guide méthodologique des plans de gestion des réserves naturelles » donne la démarche à suivre pour établir un plan de gestion.

3.2.2 La gestion des abords du site : notion de zone tampon

Devant la sensibilité de certains sites, il peut être nécessaire d'instaurer une différenciation spatiale avec des zones à vocations différentes. En effet, la délimitation de zones dites « tampons » a plusieurs bénéfices :

- elle permet de diminuer les pressions et menaces extérieures, en les absorbant ou en les maîtrisant,
- elle peut admettre des usages multiples dont celle d'accueil du public, souvent imposés dans l'objet même des modalités de protection ou de préservation, comme c'est le cas pour les espaces acquis par le conservatoire du littoral ou par les conseils généraux (sauf exception justifiée par la fragilité du milieu),
- elle minimise les effets de bordure sur la zone centrale qui auraient tendance à se manifester avec le temps et les pressions extérieures.

Ceci implique donc que dans l'acquisition de sites, la surface de compensation doit également prendre en compte a minima la zone centrale de préservation stricte, et une ou deux zones de transition.

La meilleure des optimisations de protection se présente de la manière suivante :



3.3 Suivis et évaluation

L'évaluation au préalable des incidences d'un projet permet de cerner des seuils d'acceptabilité et de définir les mesures d'atténuation des impacts, voire les mesures compensatoires. En cas d'incertitude, elle fera émerger des besoins en matière d'expérimentation ou de connaissance sur le comportement phénologique de certaines espèces encore mal connues.

L'efficacité d'une mesure doit être absolument vérifiée, notamment lorsque les mesures sont expérimentales. Ainsi, un dispositif de surveillance pour s'assurer que les engagements sont tenus et, un dispositif de suivi pour évaluer la pertinence des préconisations et, le cas échéant, les corriger, doivent être intégrés à la mesure. La mise en œuvre de la mesure doit comporter également un suivi des techniques et de l'évolution des milieux mobilisés ...

Un bilan de la mise en œuvre de la mesure rendant compte des protocoles et des résultats est à prévoir de façon systématique.

Selon les enjeux et la complexité du projet et de la mesure de compensation, un comité de pilotage pourra être envisagé. Ce dernier aura pour rôle de valider les différentes étapes de la réalisation de la mesure : de la conception aux travaux écologiques. Il réunira organismes scientifiques, partenaires, gestionnaires, administrations...

4 Les mesures d'accompagnement

Ces mesures se distinguent des mesures dites « compensatoires » par le fait qu'elles se veulent plus transversales et globales. Elles ont des objectifs multiples comme une amélioration de la connaissance des habitats et des espèces ou encore un soutien financier à des actions déjà identifiées dans le cadre de plans ou programmes spécifiques favorables à la biodiversité.

4.1 Le financement de suivis ou de recherche

Cette mesure ne peut être isolée, elle doit nécessairement accompagner une compensation « physique » de la perte de biodiversité. Les suivis sont en principe inclus dans les plans de gestion du site, objet de la compensation, et sont à la base du bilan d'efficacité et d'efficience de la mesure mise en œuvre. Ils doivent répondre à des protocoles scientifiques strictes afin de garantir les résultats de réussite de la mesure. Ils sont en générales prévus et inclus dans la mesure de compensation sur le terrain afin de rendre un bilan de l'opération en faveur de la biodiversité.

La participation à un programme de recherche ou le financement d'études, doit viser exclusivement les espèces ou habitats directement impactés par l'opération. Ainsi, ils complètent et accompagnent la mesure compensatoire, car dans bien des cas, les espèces et habitats patrimoniaux sont peu ou mal connus. Elle s'adresse essentiellement au monde de la recherche universitaire.

4.2 Transplantation d'espèces végétales ou animales : prélèvement, multiplication in-vitro, et réintroduction

La transplantation de populations est une solution envisageable pour préserver la biodiversité, mais elle ne constitue pas en soit une mesure de compensation. Elle doit accompagner des investigations plus complètes, faisant appel aux concepts décrits dans les chapitres 2 et 3. Cette transplantation s'effectue soit directement après avoir pratiqué des prélèvements soit en passant par une phase de multiplication in-vitro pour assurer une pérennité génétique maximale. Les programmes de culture in vitro sont développés quand il est nécessaire d'obtenir rapidement des grandes quantités de matériel et que la reproduction classique (sexuée ou végétative) s'avère inefficace ou trop peu rapide vis-à-vis de l'urgence des plans de restauration des populations in-natura.

Toujours difficile à mettre en place, la réintroduction des populations est menée quand l'intérêt patrimonial est exceptionnel et que le site bénéficie d'une stabilité foncière à long terme (Cf chap 2 & 3).

Un facteur limitant peut être la disparition ancienne de l'espèce du site, ce qui conduit à la perte définitive du matériel végétal original et rend donc théoriquement impossible une réintroduction de l'espèce. Ainsi la récolte de graines à titre de mesure de précaution peut-elle être scientifiquement validée pour des espèces patrimoniales dont les populations sont menacées de destruction à court ou moyen terme.

Cette mesure n'est pas envisageable pour toutes les espèces végétales. En effet, la transplantation de plantes annuelles reste très aléatoire avec des résultats peu ou pas satisfaisants.

4.3 Un cas particulier : le soutien à des centres de sauvegarde

Lorsque les ouvrages sont susceptibles de générer des impacts résiduels pendant leur période d'exploitation, tels que les collisions pour les voies ferrées, routes, lignes haute tension, une mesure consiste de façon exceptionnelle à soutenir les opérations menées par des associations ou centres de sauvegarde des espèces concernées.

En PACA, il existe 3 centres de soin pour la faune, dont la mission est le recueil des animaux sauvages nécessitant des soins pour être relâchés dans la nature : pont de Gau (13) aux Saintes Marie de la Mer, Buoux (84 – gestion LPO) et Plan de Vitrolles (05- gestion CRAVE). Un centre est en projet dans les Alpes Maritimes.

4.4 Le financement de programmes d'actions locales : DOCOB, plans de gestion

Les actions de gestion prévues dans le cadre de plans ou de programme peuvent se révéler être source d'idées quant aux mesures pouvant être financées, développées ou complétées par un maître d'ouvrage dans le cadre de son projet. Leur nombre est important et s'intéresse à tous types de milieux : forestiers, agricoles, marins, zones humides... et tous types d'espèces animales ou végétales. Bien entendu, ces plans et programmes visent en particulier les espèces et habitats patrimoniaux menacés. Plus rarement, certaines institutions ou collectivités peuvent localement se lancer sur de la préservation ou restauration de milieux dits « ordinaires » mais participant aux paysages ou usages du territoire. Ainsi, les haies bocagères peuvent faire l'objet de mesures particulières sans que celles-ci soient incluses dans un périmètre de préservation ou de gestion quelconque.

Parmi toutes les actions des DOCOB et des plans de gestion, certaines sont difficilement réalisable dans le seul cadre des enveloppes budgétaires. La participation d'un maître d'ouvrage à l'élaboration de ces actions est une possibilité de mesure d'accompagnement.

4.5 Le financement de programmes d'actions régionales

La compensation dans ce contexte soutiendrait des actions régionales initiées dans le cadre de schémas définis à des échelles infra-régionales. Ainsi, le programme de mesures prévu dans le cadre de la mise en œuvre de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE), Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), les contrats de milieu (rivières, baies) ou encore les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), au moment de leur élaboration, donnent lieu à la définition d'objectifs de gestion et /ou à l'élaboration de programmes d'actions. Les actions des contrats de milieu notamment sont programmées sur une durée définie au préalable (en général 5 ans). La mesure compensatoire viserait alors les actions concernant plus spécifiquement le maintien de la biodiversité, qui pourraient ainsi être mises en œuvre de manière anticipée au contrat ou au contraire en prolongement de celui-ci.

4.6 Le financement de programmes d'actions nationales

Pour les programmes d'actions nationales, les plans de restauration (voir § 5.4.2) sur les espèces suivantes sont valables en PACA : les Chauve souris, l'aigle de Bonelli, le faucon crécerellette, le gypaète barbu, le milan royal, l'outarde canepetière, le vautour moine, le vautour percnoptère, la vipère d'Orsini, la Tortue d'Hermann ... Pour le milieu marin, on peut citer l'existence du sanctuaire Pélagos pour les mammifères marins en Méditerranée : il a pour objectif d'instaurer des actions concertées et harmonisées entre les trois pays concernés (France, Monaco, Italie) pour la protection des cétacés et de leurs habitats contre toutes les causes de perturbations : pollutions, bruit, captures et blessures accidentelles, dérangement, etc.

Si le projet vise l'une de ces espèces, le maître d'ouvrage pourra proposer de participer à la mise en œuvre des actions entreprises à l'échelle locale ou régionale. Par exemple, le plan national de restauration de la Tortue d'Hermann concerne les régions PACA (Var) et Corse et propose un plan d'action en 9 objectifs spécifiques et 40 fiches d'action opérationnelles dans lesquelles le maître d'ouvrage pourra trouver différentes mesures ou actions auxquelles il peut participer ou les reprendre dans le cadre de l'élaboration de sa stratégie en matière de biodiversité.

4.7 La pérennisation d'actions mises en œuvre dans le cadre de programmes européens : Life

Le programme de financement communautaire comprend un volet appelé LIFE Nature, lequel finance des actions de conservation de la nature dans le cadre de la mise en œuvre des directives «Oiseaux» et «Habitats», et en particulier du réseau «Natura 2000». En région PACA, depuis la création du programme LIFE, plusieurs projets ont été retenus. Ce programme a la particularité de soutenir des projets au caractère innovant qui proposent des modèles de gestion reproductibles des habitats naturels des espèces animales ou végétales. Il a remporté un large succès auprès des porteurs de projet.

Certains d'entre eux sont terminés, d'autres sont en passe de l'être. Or, il est encore nécessaire de poursuivre les efforts initiés dans ce cadre au travers d'actions dont les financements ne sont aujourd'hui plus assurés. Une participation aux actions entreprises dans ce cadre serait une solution quant au maintien de ces populations en déclin.

5 Les conditions de réalisation et de réussite de la mesure

5.1 L'implication de la maîtrise d'ouvrage

La réalisation de mesures compensatoires demande à ce que la maîtrise d'ouvrage s'engage pleinement dans la démarche. En effet, la conception de mesures compensatoires n'est pas seulement affaire de spécialistes écologues, elle s'appuie surtout sur la détermination et le portage des modalités d'exécution et de pérennisation.

La mesure compensatoire fait également partie du processus de concertation avec les organismes instructeurs et les associations de défense et de protection de la nature. Elle est la combinaison d'un montage scientifique et institutionnel, dans lequel la maîtrise d'ouvrage doit être partie prenante et active. Même si elle s'alloue les services de bureaux compétents dans le domaine, **elle demeure la seule responsable à terme de la mesure proposée** qui peut parfois conditionner l'autorisation de son projet. A ce titre, elle participe pleinement à la conception, bien au delà du simple financement.

5.2 Les compétences du bureau d'étude

Un engagement fort implique l'accompagnement du maître d'ouvrage par un bureau d'étude naturaliste compétent. Il est donc recommandé de faire appel à des bureaux d'études spécialisés et reconnus dans le domaine de l'écologie et regroupant des compétences naturalistes diverses (faune, flore, habitats...).

L'équipe pluridisciplinaire doit être en capacité de réaliser les inventaires de terrain dans les périodes biologiques favorables afin d'avoir une évaluation des impacts la plus juste et la moins sujette à contentieux.

Le bureau, tout au long de sa démarche d'évaluation et éventuellement de conception d'une ou des mesures compensatoires, s'appuie sur des sources bibliographiques, des investigations terrain et surtout sur un réseau d'experts locaux ou nationaux (selon les espèces ou habitats concernés : universitaires, fondation de la tour du Valat, Conservatoires Botaniques, Conservatoires Régionaux, associations agréées). Il doit s'assurer de la faisabilité technique de la mesure, et dans le doute doit impérativement émettre les réserves nécessaires et préconiser les suivis scientifiques ou recherches permettant de vérifier l'efficacité et l'efficience de la mesure.

Sa prestation va bien au delà de la simple préconisation de la mesure, car le bureau d'études devra également définir des protocoles de suivis et le plan de gestion. Il pourra le cas échéant être force de proposition sur des sites pouvant entrer dans le cadre de la compensation.

5.3 A partir de quand concevoir une mesure compensatoire ?

La mesure de compensation ne se conçoit qu'une fois les mesures d'évitement et de réduction proposées. Sa conception ne doit pas remettre en cause cette démarche progressive. Néanmoins, ces mesures sont longues à mettre en œuvre. Dès l'état initial défini, une première évaluation des impacts s'effectue de fait. A la présomption d'impacts résiduels du projet sur des espèces et/ou habitats, le maître d'ouvrage se doit de commencer la démarche de conception des mesures compensatoires.

Leur formalisation doit être achevée au moment de l'enclenchement de la procédure d'instruction administrative.

5.4 Les documents ressources

5.4.1 Les références européennes

Les Documents d'Objectifs des sites Natura 2000 ou les plans de gestion existants sur divers espaces (terrains du CREN, terrains privés, terrains en APPB, ...) peuvent faire l'objet de financements dans le cadre des mesures d'accompagnement, en complément d'autres financements existants.

Pour ce qui concerne les sites Natura 2000, des financements sont possibles sur des fonds européens si ceux-ci ont prévu une orientation le permettant. Ainsi, certains fonds (agriculture, pêche, développement régional ou urbain) ont prévu une orientation pour la mise en oeuvre d'objectifs de développement durable, auxquels la conservation des habitats naturels et des espèces d'intérêts communautaires peut prétendre :

- Le FEADER : Fonds Européen Aménagement et DEveloppement Rural (ex FEOGA) finance la gestion courante de Natura 2000, l'élaboration des documents d'objectifs, l'animation des sites, la contractualisation en milieux agricoles, forestiers et autres. Attention, en fonction des milieux, ce ne sont pas les mêmes axes qui sont mobilisés.
- LIFE + : finance les actions démonstratives et innovantes, les priorités nationales sont les études et les outils développant la connaissance du milieu marin, le suivi de l'état de conservation des habitats et des espèces (liste non exhaustive). Les 1ers projets ont été déposés en novembre 2007 et le choix des projets retenus devrait intervenir en juillet 2008. pour un début de mise en oeuvre en 2009.
- FEDER : utilisable essentiellement pour la coopération transfrontalière, mais possible pour l'animation de Docob (ex région PACA)
- FEP : Fonds Européen pour la Pêche : il contribue au financement de l'élaboration des documents d'objectifs et à sa mise en oeuvre dans les milieux marins et les eaux intérieures.
- LEADER : Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale « axe 4 » transversal du FEADER soutient des projets ayant un caractère « pilote » à destination des zones rurales

5.4.2 Les références nationales

Parmi les références nationales, on peut citer les Plans de restauration et de sauvegarde des espèces les plus menacées. Ces plans sont des documents d'orientation pour l'ensemble des partenaires qui participent à leur mise en oeuvre. Ils ont pour objectif la conservation des espèces. Ils sont élaborés en tenant compte de la menace au niveau national et européen qui pèse sur l'espèce et de la responsabilité patrimoniale de la France par rapport aux effectifs ou à l'aire de répartition mondiale de l'espèce. Ces critères biologiques peuvent être complétés par d'autres critères : intérêt culturel ou économique de l'espèce, faisabilité de sa conservation...

Ces plans prennent en compte les dimensions biologique, juridique, économique, sociologique et culturelle pour restaurer une espèce. La mise en oeuvre des mesures de conservation s'efforce d'intégrer les nombreux acteurs concernés par la gestion des populations et de leurs habitats.

Véritables stratégies de conservation écrites, en général pour 5 ans, les plans sont construits en deux parties :

- la première partie fait la synthèse des acquis sur le sujet : contraintes biologiques et écologiques propres à l'espèce, causes du déclin et actions déjà conduites ;
- la seconde partie décrit les objectifs à atteindre, avec la liste, par ordre de priorité, des actions de conservation à mener, les modalités de leur mise en oeuvre, leur suivi et leur évaluation.

La circulaire MEEDDAT du 3 octobre 2008 précise les éléments de cadrage de ces plans, renommés « plans nationaux d'actions », et dresse la liste exhaustive des espèces concernées.

Pour la faune sauvage, 18 plans de restauration sont en cours, : Chauves-souris, Hamster commun, Ours brun, Vison d'Europe, Aigle de Bonelli, Autour des palombes de Corse, Balbuzard pêcheur, Faucon crécerellette, Goéland d'Audouin, Gypaète barbu, Milan royal, Outarde canepetière, Râle des genêts, Sittelle Corse, Vautour moine, Vautour percnoptère, Tortues marines des Antilles françaises, Vipère d'Orsini... Une quinzaine de nouveaux plans sont en projet pour 2008 (insectes, reptiles...)

Pour la flore sauvage, deux plans sont en cours (Liparis de Loesel et plantes messicoles) et trois sont en projet.

Parmi les plans de sauvegarde, on retrouve également ceux relatifs aux **poissons migrateurs**. L'accomplissement du cycle biologique des poissons migrateurs nécessite des déplacements entre les eaux douces et la mer. Parmi les grands migrateurs présents en France, on rencontre le saumon atlantique, la truite de mer, les aloses, l'anguille, les lamproies et l'esturgeon. D'une manière générale, depuis 1994, la politique de gestion des poissons migrateurs est organisée par grands bassins fluviaux. Cette gestion est définie par le décret du 16 février 1994 qui institue les Comités de Gestion des Poissons Migrateurs (COGEPOMI). Ces comités ont compétence pour proposer les mesures relatives à l'exploitation des poissons migrateurs, là où elle existe. Ils doivent aussi établir des plans de gestion quinquennaux qui traitent à la fois de l'exploitation mais aussi de la gestion et la protection des espèces migratrices, à travers des mesures portant sur les habitats.

La politique de restauration des poissons migrateurs doit permettre :

- le développement des connaissances sur ces espèces (reproduction, croissance,...) ;
- l'amélioration de la circulation tant à la montaison qu'à la dévalaison ;
- la lutte contre la pollution et le braconnage ;
- la sensibilisation du public à l'intérêt de ce patrimoine.

Cette politique de gestion des espèces migratrices nécessite la concertation et la collaboration des différents acteurs impliqués dans le domaine de l'eau et ceci à tous les niveaux.

5.4.3 Les références régionales

La stratégie pour la biodiversité a eu pour effet d'inciter à la formalisation des stratégies pour beaucoup d'organisme intervenant sur le territoire. Ainsi le CEEP (Conservatoire Etudes Ecosystèmes de Provence), et le Conservatoire du littoral ont édicté leurs orientations en matière de préservation et de gestion des espaces naturels en PACA.

Le CEEP (à compléter avec le CEEP)

Le Conservatoire du littoral, dans ses éléments de doctrine et de stratégie, vise en PACA :

- à conforter les acquisitions déjà réalisées en réduisant les enclaves et en complétant aux marges,
- à affirmer la cohérence de l'action déjà menée afin de protéger des sites essentiels, dont le Conservatoire ne possède la maîtrise que partiellement pour l'instant,
- et à effectuer de nouvelles acquisitions sur les grands milieux naturels tels que l'étang de Berre (et ses étangs intérieurs, ainsi que les salins), les calanques de part et d'autre de Marseille, la Crau, certains grands domaines littoraux du Var (domaine du Rayol, littoral de la Corniche des Maures, baie de port d'Alon, littoral des caps Taillat et Lardier, les salins d'Hyères) et la Camargue.

Ne sont pas en reste les collines immédiatement en retrait de la ligne d'urbanisation littorale du bord de l'eau qui constituent l'un des enjeux majeurs des 20 années à venir.

5.4.4 Les références locales

Les documents ci-après peuvent être source d'informations précieuses pour les Bureaux d'Etudes et les Maîtres d'ouvrage dans le cadre de l'identification des enjeux et l'élaboration de leurs mesures compensatoires :

- Les chartes de PNR
- Les DOCOB
- Les plans de gestion des espaces naturels
- Les chartes forestières du territoire
- Les contrats de baies
- Les contrats de rivières
- Les Sage
- Les opérations Grands Sites
- Les ORGHF
- Le Profil environnemental Régional (téléchargeable sur le site web de la Diren)

5.5 Les partenariats

5.5.1 Les garants scientifiques et juridiques

5.5.1.1 Les Services de l'Etat

Les services de l'Etat interviennent à divers stades de préparation puis d'instruction des projets d'aménagements, incluant la définition des mesures compensatoires.

La DIREN a un rôle de conseil et d'accompagnement auprès des maîtres d'ouvrages de projets d'aménagement, et elle intervient à plusieurs niveaux :

- en amont des projets, au moment du cadrage préalable, demandé par le maître d'ouvrage⁸, elle peut ainsi conseiller les modalités de conception et alerter les maîtres d'ouvrage sur les difficultés techniques ou réglementaires de faisabilité de leur projet
- lors de l'instruction des dossiers (loi sur l'eau, ICPE, DUP, ...), elle donne son avis sur l'étude d'impact,
- lorsque cela est nécessaire, elle instruit les demandes de dérogation à la destruction d'espèces protégées.

Son rôle est essentiel dans l'établissement de la stratégie des mesures compensatoires, mais ce n'est pas la DIREN qui concevra les mesure compensatoires, cela reste de l'entière responsabilité du maître d'ouvrage.

⁸ pour les projets routiers du réseau national, une circulaire définit les modalités de concertation entre les services « autorité environnementale » et les maîtres d'ouvrages - circulaire du 22 novembre 2004 relative à la concertation entre les services de l'environnement et les services de l'équipement. Cette dernière a été entièrement reprise dans la circulaire du 7 janvier 2008 fixant les modalités d'élaboration, d'instruction, d'approbation et d'évaluation des opérations d'investissement sur le réseau routier national.

Les services départementaux en charge de l'Agriculture et de la Pêche (DDAF/DDEA). Ils instruisent en particulier les demandes d'autorisation de défrichement et les dossiers loi sur l'eau (dans le cadre de la Mission InterServices de l'Eau).

En région PACA, ces services apportent un support de compétences et d'interventions à l'échelle des départements. Déjà très présentes au moment de la désignation des sites Natura 2000, elles continuent d'assurer un relais local et un conseil technique en matière de mesures de gestion et de compensation.

D'autres services peuvent intervenir en tant que conseil ou qu'instructeur : les Directions Départementales de l'Équipement (DDE ou DDEA selon les départements) dans le cadre de l'instruction des dossiers loi sur l'eau (en particulier lorsqu'il s'agit du milieu marin), la Préfecture Maritime dont la consultation est prévue pour certains projets (code des ports maritimes) ou qui instruit des arrêtés liés à la gestion du milieu, les Affaires Maritimes,...

5.5.1.2 Les CNPN et CSRPN

Le **CNPN**, Conseil National de la Protection de la Nature (sous ses différentes commissions), a pour mission de donner au ministre chargé de l'environnement son avis sur les moyens propres à préserver et restaurer la diversité de la flore, de la faune sauvage et des habitats naturels. Il est consulté sur les moyens destinés à assurer la protection des espaces naturels et le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent, notamment en matière de :

- parcs nationaux,
- parcs naturels régionaux,
- réserves naturelles,
- faune et flore sauvages.

Il examine aussi les mesures législatives et réglementaires. Enfin, il reçoit en particulier les demandes de dérogation à l'interdiction de porter atteinte à des espèces végétales et animales protégées par la loi.

Le **CSRPN**, Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel, est une instance de spécialistes, placée auprès du préfet de région et du président du conseil régional, qui peut être consultée pour des questions relatives à la connaissance, la conservation et la gestion du patrimoine naturel régional. Cette instance a pour but d'éclairer l'État et la Région sur leurs politiques en matière de patrimoine naturel, notamment en terme de connaissance et de gestion des milieux. Les membres du CSRPN sont représentatifs de l'ensemble des compétences et spécialités relatives aux milieux naturels : botanique, zoologie, géologie.

Cette instance est amenée à formuler des avis sur les principaux dossiers suivants :

- inventaire et conservation du patrimoine naturel régional,
- proposition de listes régionales d'espèces protégées,
- classement et gestion des réserves naturelles,
- évaluation et révision des Orientations Régionales de Gestion de la Faune sauvage et d'amélioration de la qualité de ses Habitats.

Ces deux instances sont donc les garants scientifiques de l'Etat en matière de politiques et de stratégies sur les milieux naturels.

5.5.1.3 Les Conservatoires Botaniques Nationaux

Ce sont des établissements à caractère scientifique, qui poursuivent quatre objectifs :

1. La connaissance de l'état et de l'évolution, appréciés selon des méthodes scientifiques, de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels.

2. L'identification et la conservation des éléments rares et menacés de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels.

3. La fourniture à l'Etat, à ses établissements publics, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, dans leurs domaines respectifs de compétences, d'un concours technique et scientifique pouvant prendre la forme de missions d'expertise en matière de flore sauvage et d'habitats naturels et semi-naturels.

4. L'information et l'éducation du public à la connaissance et à la préservation de la diversité végétale.

C'est au regard de leurs objectifs que les conservatoires font partie intégrante du cercle des garants scientifiques dans le cadre de la mise en place des mesures compensatoires. C'est eux en particulier qui porteront un avis sur les mesures proposées notamment en matière de préservation des espèces végétales.

5.5.1.4 Autres experts scientifiques

D'autres experts scientifiques peuvent, au cas par cas et en fonction des besoins, être consultés sur les dossiers de mesures compensatoires : universités, Parc National de Port Cros, IFREMER, Agence des Aires Marines Protégées,...

5.5.2 Les partenaires pour la maîtrise foncière

Ces partenaires interviennent à différents niveaux et peuvent alors agir soit en ayant une mission spécifique dans le domaine de la biodiversité pour l'acquisition et/ou la gestion, soit comme organisme de veille foncière.

5.5.2.1 Les Conseils Généraux

Le Département est compétent sur deux sortes de milieux : les espaces naturels sensibles et les espaces ruraux péri-urbains.

Extrait de l'article L.142-1 du Code de l'Urbanisme

« Afin de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels selon les principes posés à l'article L. 110, le département est compétent pour élaborer et mettre en oeuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non... »

Art 143-1

« Pour mettre en oeuvre une politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, le département peut délimiter des périmètres d'intervention avec l'accord de la ou des communes concernées ou des établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme, après avis de la chambre départementale d'agriculture et enquête publique. Les périmètres approuvés sont tenus à la disposition du public.

Art 143-2

« Le département élabore, en accord avec la ou les communes ou établissements publics de coopération intercommunale compétents, un programme d'action qui précise les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages au sein du périmètre délimité en application de l'article L. 143-1. Lorsque ce périmètre inclut une partie du territoire d'un parc naturel régional, le programme d'action doit être compatible avec la charte du parc. »

5.5.2.2 Le Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est un établissement public de l'Etat à caractère administratif qui a pour mission de mener, après avis des conseils municipaux et en partenariat

avec les collectivités territoriales intéressées, une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral et de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique :

1° Dans les cantons côtiers;

2° Dans les communes riveraines des mers, des océans, des étangs salés ou des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ;

3° Dans les communes riveraines des estuaires et des deltas lorsque tout ou partie de leurs rives sont situées en aval de la limite de salure des eaux ;

Son intervention peut être étendue par arrêté préfectoral et après avis de son conseil d'administration à des secteurs géographiquement limitrophes des cantons et des communes littorales et constituant avec eux une unité écologique ou paysagère ainsi qu'aux zones humides situées dans les départements côtiers.

En 2005, le domaine déjà acquis, affecté ou remis en gestion au Conservatoire du littoral s'étendait sur 14083 ha en PACA (8500 ha pour les Bouches du Rhône, 4800 ha pour le Var, 735 ha pour les Alpes Maritimes).

A l'horizon 2050, le Conservatoire prévoit d'intervenir en Région PACA sur :

- 28280 ha, pour le périmètre d'intervention déjà approuvé par le Conseil d'administration constituant le premier cadre d'action du Conservatoire,
- 9394 ha, pour le périmètre d'intervention proposé par le Conseil de rivages en première priorité, notamment au regard des critères d'intervention de l'établissement (non encore approuvé par le Conseil d'administration).

Le littoral méditerranéen est celui faisant l'objet du programme d'intervention le plus important.

En Région PACA, les Départements et la Région se sont associés au Conservatoire depuis près de 20 ans pour contribuer conjointement, de manière pérenne, à la gestion et à la mise en valeur des sites acquis par le Conservatoire. Dans le cadre de conventions tripartites, qui nécessitent d'être régulièrement réévaluées pour tenir compte de l'augmentation du nombre de sites, ces collectivités contribuent financièrement à la gestion des sites, après programmation technique et financière établie lors de comités de gestion des sites.

La stratégie du Conservatoire du Littoral est décrite dans son document « Stratégie à long terme du conservatoire du littoral » dont quelques éléments concernant la région PACA sont donnés au paragraphe 5.4.2.

5.5.2.3 L'Etablissement Public Foncier PACA

L'Etat et la Région ont voulu se doter, dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Région, d'un outil fort de maîtrise des politiques foncières en appui des stratégies d'aménagement des collectivités territoriales. Pour cela, l'Etablissement Public Foncier régional (EPFR), établissement public à caractère industriel et commercial, a été créé le 20 décembre 2001 (Décret n° 2001-1234 du 20 décembre 2001 portant création de l'Etablissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur). Il est habilité dans l'ensemble de la région PACA à procéder à toutes opérations immobilières et foncières et à réaliser les études nécessaires.

L'article 2 du décret de création précise que l'EPF est habilité à **contribuer à la protection des espaces agricoles, à la préservation des espaces naturels remarquables et à l'aménagement du territoire**. Cette mission peut être réalisée par l'établissement public soit pour son compte ou celui de l'Etat et de ses établissements publics, soit pour le compte des collectivités territoriales et de leurs groupements, conformément à des conventions passées avec eux.

Pour la réalisation des objectifs dont celui exposé ci-avant, l'établissement public foncier peut agir par voie d'expropriation et exercer les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme.

Le Programme Pluriannuel d'Interventions (PPI) 2005-2010 maintient dans ses priorités (en dernière position) les opérations concernant les espaces naturels et agricoles et la protection contre les risques d'inondation. Néanmoins, les projets en faveur de l'habitat devront représenter environ 2/3 des investissements de l'EPF sur la période.

L'EPF PACA a initié en 2003 les démarches suivantes dans la région en matières d'espaces naturels et agricoles :

1/ Un partenariat est en cours de préparation avec le parc naturel régional du Luberon sur le thème des espaces naturels remarquables et du logement.

2/ Avec la Chambre Régionale d'Agriculture, la DRAF et la SAFER, des conventions cadres sont en préparation sur trois sites à fort enjeu :

- la vallée du Var (Alpes-Maritimes)
- le secteur horticole de Hyères (Var)
- le secteur Nord Alpilles (Bouches-du-Rhône)

5.5.2.4 La SAFER (Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural)

La loi d'Orientation Agricole a redéfini le rôle des SAFER et le décret du 10 juillet 2000 rend désormais applicables toutes les dispositions nouvelles. Par ces textes, les SAFER deviennent un opérateur foncier polyvalent, amené à apporter son concours au volet foncier des politiques publiques concernant l'espace rural. Elles ont en particulier la possibilité d'acquérir en priorité, dans certaines conditions, les propriétés agricoles mises en vente. La préemption s'exerce dans un cadre légal, avec une motivation précise, et requiert l'accord des Commissaires de Gouvernement (voir chapitre 6.1.1).

Pour chaque transaction portant sur des biens agricoles, les notaires transmettent à la SAFER une notification ou Déclaration d'Intention d'Aliéner (D.I.A.) spécifiant la nature et la localisation du bien, les noms et qualités de l'acquéreur et du vendeur, ainsi que le prix de vente. La SAFER dispose alors d'un délai de réponse de deux mois, qui peut être réduit en cas de demande de procédure accélérée acceptée par la SAFER.

Un instrument juridique intéressant est constitué par les conventions de mise à disposition de la SAFER et les baux SAFER (article L. 142-6 du Code rural). Ils permettent à la SAFER, dont le droit de préemption a été étendu dans certaines conditions à la préservation environnementale (article L. 143-2, 8° du Code rural), des partenariats constructifs avec les associations ou fondations mais de caractère temporaire.

Les outils de veille foncière se mettent peu à peu en place afin de donner aux collectivités une possibilité d'avoir un regard sur les transactions du marché foncier sur leur territoire. Ainsi, une circulaire de février 2007 donne la possibilité aux collectivités de recevoir toutes les DIA dont la SAFER est destinataire. L'article 39 de la Loi d'Orientation Agricole du 05 janvier 2006 précise que *«La société d'aménagement foncier et d'établissement rural informe les maires de toutes les déclarations d'intention d'aliéner portant sur des biens situés sur le territoire de leur commune.»*

En effet, la SAFER en Région PACA, a pour mission de traiter les aspects fonciers de la politique d'aménagement des espaces agricoles. Pour la mise en œuvre de ses missions, la SAFER est notifiée, au titre de son droit de préemption, sur l'ensemble des ventes de biens immobiliers à usage agricole et naturel et des biens mobiliers qui leur sont attachés, ce qui lui permet de disposer d'une bonne connaissance statistique du marché.

Elle codifie, selon une norme nationale, l'ensemble des notifications reçues ainsi que les opérations SAFER, soit environ 15 000 transactions par an en région PACA. Aujourd'hui, ces informations se révèlent capitales dans une région où les transactions immobilières sont au cœur de la problématique de l'aménagement du territoire et de la conservation du patrimoine naturel.

Devant l'importance de la mobilisation de ces données, la Région et la SAFER travaillent sur la mise en place de la diffusion de l'information aux collectivités. Ainsi, la convention en cours de signature propose aux communes et aux EPCI la conclusion de Conventions d'Intervention Foncière (CIF) avec la SAFER permettant à ces dernières d'accéder à son marché foncier et de lui demander d'exercer son droit de préemption pour un objectif agricole ou environnemental.

Aux partenaires des CIF, la SAFER peut fournir des informations :

- sur l'évolution des prix en fonction de la nature du bien inscrite au cadastre, de la présence ou non de bâtiments...
- sur les différentes catégories d'acquéreurs (personne physique-personne morale, personne publique ou privée, catégories socioprofessionnelles, résidence, nationalité...)
- en fonction d'une segmentation du marché (agricole, résidentiel-loisirs, artificialisation).
- sur la dynamique du marché, les effets de l'action de la SAFER.

La SAFER souhaite compléter ces informations spatialisées et quantifiées concernant toutes les mutations immobilières en secteur agricole ainsi qu'une représentation cartographique de ces transactions lorsqu'il existe des fonds de plans numériques (orthophotoplan, plan cadastral informatisé).

L'Etablissement Public Foncier PACA et le Conservatoire du Littoral auront un accès au portail pour l'ensemble du territoire régional dans la mesure du possible.

Concernant les autres échelons territoriaux à savoir les Pays, les PNR souhaitant accéder au marché foncier, des conventions spécifiques seront passées avec la SAFER (Conventions d'Observations Foncières).

Les administrations déconcentrées de l'Etat ne rentrent pour l'instant pas dans ce protocole de mise à disposition. Des négociations sont en cours sur ce sujet.

5.5.3 Les partenaires pour la gestion et la protection des sites

La gestion conventionnelle des espaces naturels donne lieu à un nombre croissant de contrats entre partenaires privés et/ou publics et inspire de plus en plus les politiques publiques (contrats Natura 2000, contrats territoriaux d'exploitation, contrats d'agriculture durable, chartes forestières de territoire etc...). Un rôle actif et incitatif considérable est joué par les personnes morales de droit privé (associations, fondations..) : en partenariat avec les collectivités territoriales et établissements publics (le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres pour le littoral) ou d'autres personnes morales du monde rural (les SAFER, les Parcs naturels Régionaux), elles gèrent un nombre important d'espaces naturels pour leur conservation environnementale, non seulement ceux inclus dans des protections réglementaires (parcs nationaux, réserves naturelles etc..) mais également ceux situés en dehors ou en périphérie présentant un intérêt écologique particulier (zones tampon, corridors écologiques...).

5.5.3.1 Conservatoires Régionaux d'espaces naturels sensibles (le CEEP en PACA)

Ils ont pour objectifs la conservation, la gestion et la mise en valeur d'espaces naturels. Les Conservatoires mènent des actions de protection, de réhabilitation et d'entretien de ces espaces, généralement dans le cadre de partenariats avec les collectivités locales. Ils conduisent parallèlement des actions de sensibilisation du public à la protection de la nature.

Les Conservatoires régionaux d'espaces naturels, en effet, peuvent avoir la maîtrise foncière des espaces qu'ils gèrent par des contrats réels (acquisitions, échanges, bail emphytéotique...) ou la maîtrise d'usage dans le cadre de contrats personnels (bail, prêt à usage...) mais surtout par des conventions de gestion innommées c'est-à-dire non soumises à une réglementation particulière.

Le CEEP gère en PACA des terrains acquis par l'association (600 hectares acquis) ou par d'autres partenaires (6450 hectares gérés) ainsi que les terrains bénéficiant d'une mesure de protection réglementaire (Arrêté de Protection de Biotope, Réserve Naturelle...) sur un total de plus de 45 sites. On peut citer la plaine de la Crau, l'archipel de Riou, le Vallon de la Sénancole, le plateau de Calern, ...

5.5.3.2 Le Conseil Général

Art 142-6 du code de l'urbanisme :

Les terrains acquis en application des dispositions du présent chapitre doivent être aménagés pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel. Cet aménagement doit être compatible avec la sauvegarde des sites, des paysages et des milieux naturels.

La personne publique propriétaire est responsable de la gestion des terrains acquis ; elle s'engage à les préserver, à les aménager et à les entretenir dans l'intérêt du public. Elle peut éventuellement confier la gestion des espaces aménagés à une personne publique ou privée y ayant vocation.

5.5.3.3 Les fondations

Les immeubles du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peuvent être gérés par des fondations spécialisées agréées qui en assurent les charges et perçoivent les produits correspondants. Les conventions signées à ce titre entre le Conservatoire et les gestionnaires prévoient expressément l'usage à donner aux terrains, cet usage devant obligatoirement contribuer à la réalisation des objectifs du Conservatoire.

La fondation de la tour du Valat est incontournable dans la région méditerranéenne dès que les espaces concernés sont des zones humides.

5.5.3.4 Les associations de protection et de gestion des espaces naturels

Les objectifs des associations qui se préoccupent de l'environnement s'organisent, selon les cas, autour de cinq pôles principaux :

- la connaissance scientifique,
- la défense de la nature et de l'environnement,
- la gestion de l'espace naturel,
- la sensibilisation et l'éducation à l'environnement,
- la participation à l'action des pouvoirs publics.

La loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature prévoit que les associations agréées sont appelées à participer à l'action des organismes publics ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement.

En région PACA, les associations peuvent apporter une expertise sur certains dossiers : Ligue de Protection pour les Oiseaux (LPO), Groupe Chiroptères de Provence (GCP), CEEP, ...

5.5.3.5 Les collectivités locales ou leurs groupements

Les terrains du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peuvent être gérés par les collectivités locales ou leurs groupements qui en assurent les charges et perçoivent les produits correspondants. Priorité leur est donnée, si elles le demandent. Les conventions signées à ce titre entre le Conservatoire et les gestionnaires prévoient expressément l'usage à donner aux terrains, cet usage devant obligatoirement contribuer à la réalisation des objectifs du Conservatoire.

5.5.4 Les partenaires techniques

L'élaboration d'une mesure compensatoire demande des compétences techniques scientifiques avérées. Cette conception s'inscrit dans un cadre réglementaire et stratégique. Le maître d'œuvre de la mesure compensatoire devra s'assurer que cette mesure soit faisable techniquement et réglementairement. Au delà des partenaires cités précédemment, il peut dans ce cadre s'appuyer en tant que de besoin sur les organismes suivants : l'ONEMA (Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques), l'ONCFS (Office

National de la Chasse et de la Faune Sauvage), la Chambre d'Agriculture⁹, les services des parcs naturels régionaux et nationaux, les chercheurs et universitaires, les gestionnaires de réserves, ...

5.5.5 La création d'un nouveau partenaire : un opérateur de la compensation

En France, la pratique de la compensation, pourtant obligatoire depuis 1976, reste assez ponctuelle et mal maîtrisée, et ce pour plusieurs raisons qui relèvent de difficultés scientifiques et techniques dues à l'absence de méthode établie d'équivalence écologique, de problèmes liés à la sécurisation du foncier ou à la possibilité d'un contrôle des mesures compensatoires sur le long terme... Par ailleurs, les obstacles à la bonne mise en application du principe de compensation reposent sur la difficulté à concilier deux logiques qui ne convergent pas nécessairement, à savoir :

- la logique projet (délais, coût, rentabilité économique), logique principale du maître d'ouvrage dans laquelle la compensation est en marge;
- la logique écologique, générant des enjeux le plus souvent contradictoires à la logique projet et pour laquelle l'aménageur n'est pas dans son cœur de métier.

5.5.5.1 Le système de l'opérateur

Après s'être interrogée sur sa légitimité à intervenir sur la thématique de la biodiversité au même titre qu'elle intervient sur la thématique du carbone, la Caisse des Dépôts et Consignations a créé en 2006 une Mission Biodiversité afin d'étudier la faisabilité et les modalités d'intervention d'un « opérateur de la compensation » qui prendrait en charge, pour le compte des maîtres d'ouvrage, la réalisation complète des mesures compensatoires.

Ces travaux ont permis d'identifier deux modes d'intervention possibles de l'opérateur :

- Une approche classique dite par la « demande » : l'opérateur délégué met en œuvre des opérations adaptées en réponse à une demande d'un maître d'ouvrage dont le besoin de compensation est déjà identifié et validé par les instances scientifiques et administratives. L'opérateur se charge ici de trouver les solutions techniques les mieux adaptées aux nécessités de compensation du projet et représente un interface entre le maître d'ouvrage et les acteurs de la protection de l'environnement. Ainsi, l'opérateur peut être mandaté pour identifier et sécuriser le foncier, puis pour piloter l'ingénierie de l'action de compensation, sa mise en œuvre, sa gestion conservatoire sur le long terme et le reporting aux autorités administratives et au maître d'ouvrage.
- Une approche dite par « l'offre » : cette démarche consiste à anticiper des demandes potentielles de compensation en procédant à la restauration/réhabilitation/création écologique de sites préalablement acquis par l'opérateur et qui constitueront à terme des sites d'accueil pour des mesures compensatoires. Dans ce cas, l'opérateur finance à l'avance des opérations positives pour la biodiversité qui pourront servir aux besoins actuels et futurs des maîtres d'ouvrage en matière de compensation, après validation par les autorités administratives et scientifiques. Cette approche, innovante et inspirée de mécanismes existant à l'étranger, demande à être expérimentée en France.

A l'issue de ces travaux, CDC Biodiversité, filiale de la CDC dédiée aux enjeux de biodiversité, a été officiellement lancée le 19 février 2008 et a été dotée d'un capital de départ de 15 millions d'euros. Elle est d'ores et déjà opérationnelle dans le cadre de l'approche par la demande, qui constitue son cœur de

⁹ Les contrats d'agriculture durable sont également le principal outil du maintien des zones ouvertes en milieu de montagne et rural. Les financements de ces contrats sont d'ailleurs en priorité attribués dans le cadre du Programme de Développement Rural 2007-2013, aux exploitations qui seront situées dans les sites Natura 2000 (au titre des mesures 214 – mesures agro-environnementales en site Natura 2000 et conversion à l'agriculture biologique, 227 – investissements non productifs en forêt dans les sites Natura 2000).

métier. Concernant l'approche par l'offre, une opération pilote est en cours de montage en Crau (PACA) afin d'analyser la pertinence et la faisabilité en France de mécanismes de préservation de la biodiversité reposant sur des logiques de marché.

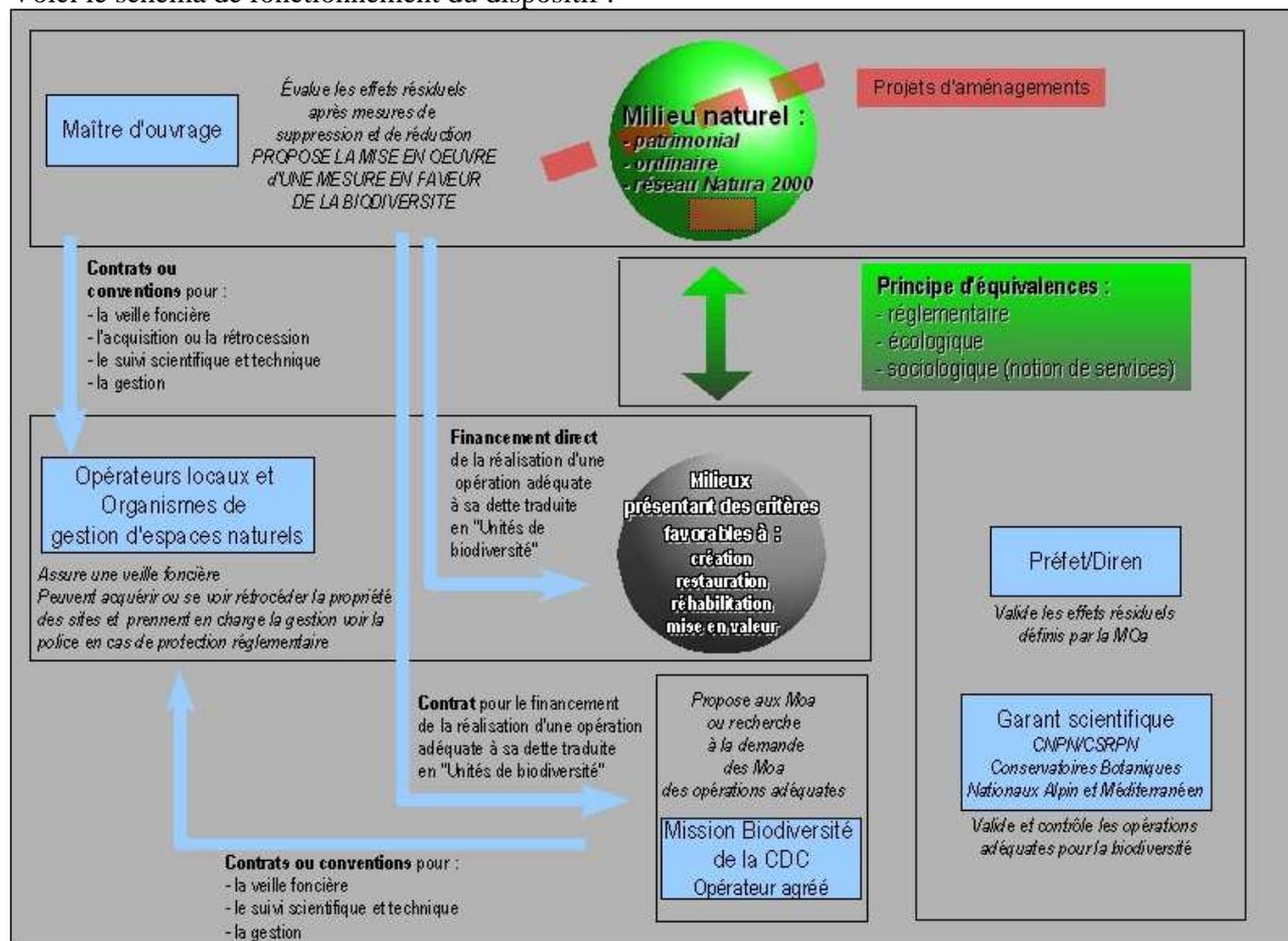
5.5.5.2 L'expérimentation française de l'approche par l'offre : l'opération pilote menée par la CDC Biodiversité en Crau

La mise en liquidation en 2006 de parcelles de vergers sur le territoire de la Crau a été un élément déclencheur pour mettre en place une expérimentation de l'approche par l'offre.

En effet, les travaux d'un comité de pilotage mis en place et animé par la DRDAF (Direction Régionale et Départementale de l'Agriculture et des Forêts) en mai 2006 avec la participation de la DIREN PACA, ont permis de fédérer l'ensemble des acteurs locaux concernés (collectivités locales, Chambre d'agriculture, profession agricole et représentants socio-économiques, partenaires techniques et scientifiques, SAFER) autour d'un objectif commun ambitieux de **restauration éco-pastorale** du site. De fait, procéder à une réhabilitation de ces parcelles de vergers est apparu particulièrement pertinent du fait de leur position stratégique au cœur de la réserve naturelle des coussouls de Crau et de leur position centrale entre la Crau et la Camargue.

Face aux difficultés que rencontraient les acteurs locaux pour trouver les moyens de financer totalement ce projet, CDC Biodiversité a examiné la possibilité d'intervenir dans le cadre d'une expérimentation de l'approche par l'offre, c'est-à-dire de financer la totalité de l'action de réhabilitation et, après validation par les autorités administratives et scientifiques, de valoriser l'action au titre de la compensation.

Voici le schéma de fonctionnement du dispositif :



5.5.5.3 Caractéristiques et objectifs de l'expérimentation

Les caractéristiques de cette opération, intitulée « opération Cossure », du nom du site concerné, sont les suivantes : • Acquérir 358 ha de vergers en bordure immédiate de la réserve naturelle nationale et au cœur de la Crau sèche et réaliser le montage financier de cette acquisition;

- Reconvertir ces vergers en parcours extensifs à fort enjeu environnemental, mis à la disposition d'éleveurs ovins à la recherche de pâturages de printemps ;
- Réaliser le montage financier de la restauration écologique et agronomique des terres pour la mise en place de surfaces à vocation pastorale (le choix des protocoles scientifiques qui guideront l'état initial et la démarche de restauration écologique est en cours) ;
- Mettre en place, pour une durée de trente ans, une gestion de ces pâturages favorable à la faune patrimoniale des coussouls de Crau, et compatible avec une gestion pastorale extensive.
- Garantir la pérennité de la vocation écologique des terrains au delà des trente ans d'engagement de CDC Biodiversité, suivant des modalités qui restent à déterminer (rétrocession au Conservatoire du Littoral, intégration à la RNN des Coussouls de Crau...).

Les objectifs de l'expérimentation sont ciblés et visent à garantir la préservation effective de la biodiversité. Il s'agit :

- de garantir qu'au moment de l'impact, la mesure compensatoire soit déjà effective ;
- de mutualiser le financement de plusieurs mesures compensatoires qui viseraient le même habitat pour conduire des actions de plus grande cohérence pour l'environnement ;
- d'assurer la pérennité de la compensation, tant foncière que financière, puisque l'opérateur s'engage sur le long terme de manière contractuelle avec le maître d'ouvrage pour la mise en œuvre des mesures et la gestion des espaces ;
- d'augmenter le nombre et la qualité des opérations en faveur de l'environnement, de sorte que la compensation environnementale soit toujours génératrice d'améliorations et/ou de développement du patrimoine naturel ;
- de permettre au financement privé de devenir un moyen complémentaire venant s'ajouter aux politiques publiques de préservation et de gestion de l'environnement ;
- de renforcer la professionnalisation des acteurs de terrain menant des actions en faveur des milieux naturels.

5.6 La formalisation des mesures

5.6.1 Notion d'un plan de « conception » des mesures compensatoires en faveur de la biodiversité

Afin d'assurer l'adéquation des mesures compensatoires proposées avec l'impact du projet, leur faisabilité et leur pérennité, un ensemble de points techniques et administratifs devront être abordés dans les dossiers évoquant les mesures compensatoires (étude d'impact, dossier CNPN, ...).

Ces points correspondent à des étapes de mises en œuvre. Leur formalisation apporte aux services instructeurs tous les éléments nécessaires à la compréhension du processus et de l'efficacité de la mesure.

Il est donc recommandé au maître d'ouvrage, au delà du contenu des dossiers de demande de dérogation défini de façon très réglementaire et qui correspondent à une situation particulière, à savoir la destruction d'espèce protégées, de fournir les éléments suivants lorsque celui-ci propose des mesures de compensation ne relevant pas du cadre des espèces protégées ou des sites Natura 2000 :

1 - But et objectifs de la compensation

- Description des impacts et des fonctionnalités perdues sur le site du projet, incluant les impacts temporaires et permanents, directs et indirects,
- Description des fonctionnalités à regagner sur le site de compensation,

- Description des gains en fonctionnalité à une échelle plus large (entité géographique cohérente, par exemple le bassin versant)
- 2 - Informations de base sur le site du projet, le site de compensation, les éventuels sites de référence :
- Caractéristiques des sites et de leur environnement proche : localisation, surface, géologie, hydrologie, végétation, ...
 - Données écologiques : habitats et espèces en présence, fonctionnement écologique, fonctionnalités écologiques, ...
 - Description des usages historiques et actuels des sites, menaces et pressions éventuelles,
- 3 - Choix et justification du site de compensation
- Type de compensation retenu (réhabilitation, restauration, gestion, ...) et ratios de compensation proposés,
 - Préciser en quoi la mesure proposée compense les fonctions et fonctionnalités impactées,
 - Usages probables futurs du site et de ses environs, leur compatibilité avec le fonctionnement écologique souhaité,
 - Précisions sur la faisabilité de la compensation : coût, maîtrise des techniques de génie écologique, ...
 - Dans le cas d'une compensation ailleurs et/ou sur d'autres espèces/habitats : en justifier les raisons (techniques, financières, administratives, ...)
 - Description des restrictions d'usage et/ou servitudes envisagées sur le site de compensation
 - Probabilité de réussite de la compensation, compatibilité avec les usages futurs du site
- 4 - Description de la mesure compensatoire
- Localisation
 - Description des caractéristiques à obtenir (hydrologie, végétation, sol, zone tampon, ...)
 - Planning de mise en œuvre, précisions sur les mesures envisagées pour compenser les pertes « intermédiaires » de biodiversité
 - Description des interventions/travaux envisagés en vue de la réhabilitation, restauration, récréation du milieu (génie écologique, matériaux utilisés, végétations implantées,...)
 - Décrire les mesures de gestion future.
- 5 - Indicateurs de réussite
- Identifier des indicateurs de résultats permettant de qualifier la réussite de la mesure, et de comparer les fonctions gagnées et perdues sur les sites d'impact et de compensation (paramètres des sols, végétation, présence d'espèces remarquables, ...)
- 6 - Protection et gestion du site
- Description des éléments assurant la pérennité de la mesure : acquisition, maîtrise foncière finale (rétrocession), mesures de gestion écologiques, protection réglementaire éventuellement envisagée.
 - Liste des acteurs intervenants aux différents stades et précisions sur leur responsabilité/rôle
 - Calendrier de mise en œuvre des différentes étapes (acquisition, rétrocession, gestion)
- 7 - Suivis
- Suivi du chantier : retour sur l'efficacité des mesures de suppression et réduction d'impact proposées,
 - Suivi du site impacté à long terme : retour sur l'impact réel du projet, comparaison avec l'impact prévu,
 - Suivi du site de compensation : évaluation de la réussite des mesures compensatoires,
 - Précision sur les intervenants et leur rôle,

- Spécification des données à recueillir, incluant les outils et méthodes d'évaluation utilisées (fréquence des suivis, méthodologies employées, ...)

8 - Evolutivité du plan de mesures compensatoires

- Evaluation des causes potentielles d'échec des mesures d'évitement, de réduction et de compensation,
- Description des mesures correctives envisagées en cas de retour négatif sur les suivis mis en oeuvre (type de mesure, financement, cas de mises en oeuvre, ...)

5.6.2 La transcription dans les actes administratifs

L'article L. 23-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique instaure le principe de mise en oeuvre des mesures réductrices et compensatoires sans pour autant l'accompagner d'une obligation juridique : l'autorité administrative a la faculté de convertir les engagements du maître d'ouvrage en prescriptions accompagnant sa décision.

« Dans les cas où les atteintes à l'environnement ou au patrimoine culturel que risque de provoquer un projet d'aménagement ou d'ouvrage le justifient, la déclaration d'utilité publique peut comporter des prescriptions particulières destinées notamment à réduire ou à compenser les conséquences dommageables de ces aménagements ou ouvrages pour l'environnement ».

Autrement dit, il est possible d'identifier dans un des articles de la déclaration d'utilité publique la mise en oeuvre de mesures compensatoires qui conditionnent par conséquent l'autorisation.

Il en est de même dans les arrêtés préfectoraux loi sur l'eau et pour les ICPE.

Pour les projets portant atteinte à des espèces protégées, un arrêté préfectoral de dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées doit être obtenu, après instruction par la DIREN et consultation du CNPN.

5.6.3 Conventiionnements

Ceux-ci interviennent lorsque la transcription des mesures compensatoires ne peut se faire dans les actes administratifs sus-visés. La DIREN est alors favorable à la mise en oeuvre d'une convention tri-partite : Maître d'ouvrage, DIREN et Préfecture. Ce type de convention est notamment mise en place aujourd'hui pour les projets éoliens, car le régime d'autorisation en vigueur, à savoir le permis de construire, ne permet pas l'édition de prescriptions particulières.

5.7 La temporalité de la réalisation des mesures

La mise en oeuvre de ces mesures dépend étroitement du type de mesures et du type d'impact. Dans la mesure du possible la mesure doit être réalisée de façon concomitante à la réalisation de l'ouvrage, afin d'être opérationnelle à la mise en service de ce même ouvrage.

Dans le cas particulier des mesures liées à un site Natura 2000, la mesure doit être opérationnelle avant la réalisation du projet.

5.8 La compétence des entreprises de travaux de génie écologique

Si la mesure compensatoire vise à réaliser des travaux de génie écologiques sur le terrain, il est nécessaire de faire appel à des entreprises « éclairées » et compétentes. Celles-ci devront travailler sous la conduite du bureau « naturaliste » qui a conçu la mesure. Véritables travaux de maîtrise d'oeuvre, ils doivent faire l'objet d'un marché spécifique relatif uniquement au programme technique de la mesure. qui peut couvrir les champs suivants (non exhaustifs) :

- des terrassements,
- du génie écologique de débroussaillage, décapage,
- de plantations, de réimplantations ou encore de renaturation...

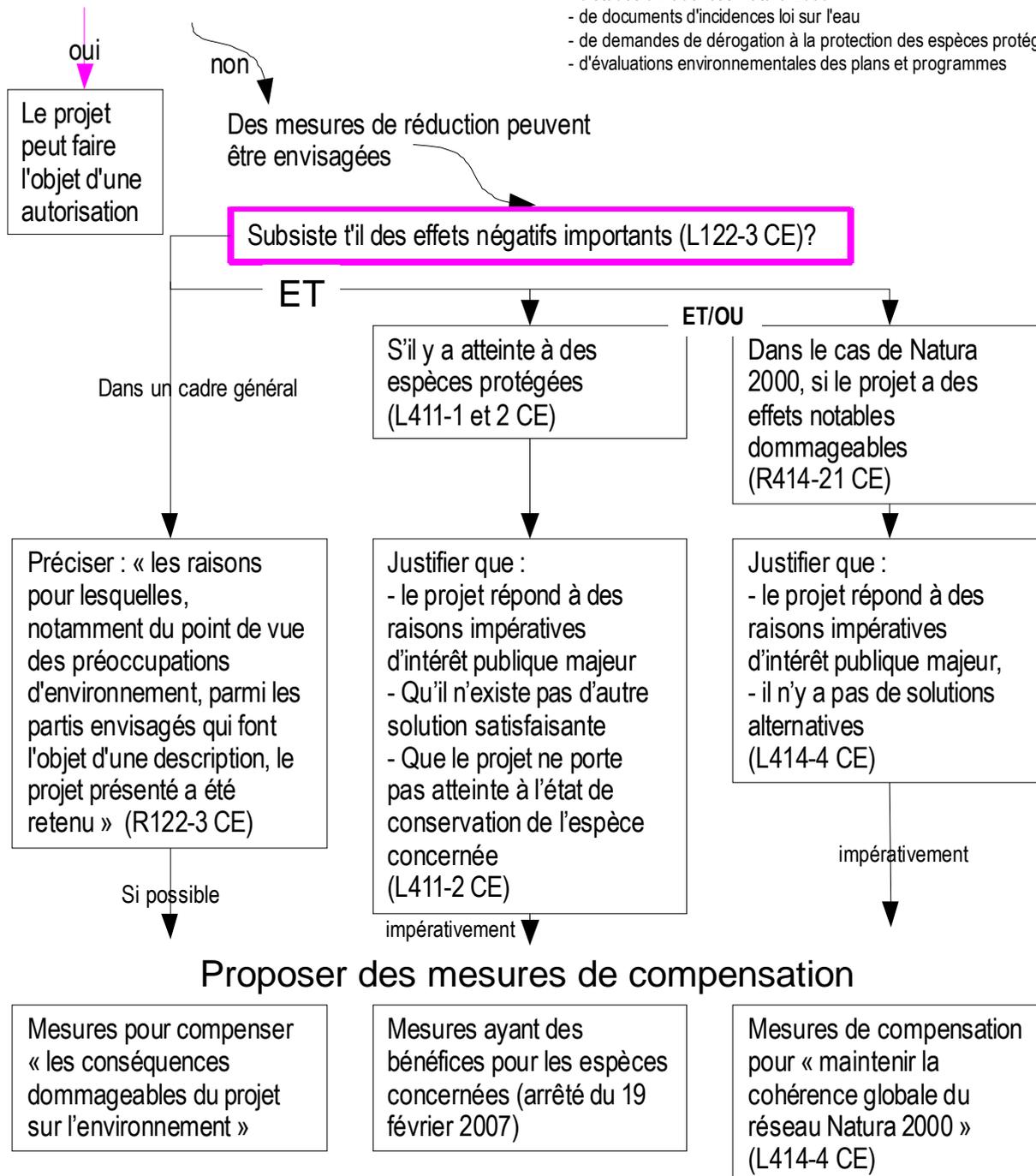
Ces travaux se distinguent de façon assez Cas exceptionnel, ces travaux pourront comprendre également une phase de réimplantation d'espèces protégées. Il faut donc rappeler que les espèces protégées ne sont transportables et manipulables que par des organismes agréés et habilités.

6 Synthèse : le logigramme de la démarche des mesures compensatoires

Une atteinte à la biodiversité est mesurée lors des évaluations environnementales des projets ou des plans et programmes

Ces atteintes peuvent-elles être évitées ou supprimées?

Cette atteinte peut être constatée lors de la réalisation des dossiers :
 - d'études d'impact
 - d'études d'incidences Natura 2000
 - de documents d'incidences loi sur l'eau
 - de demandes de dérogation à la protection des espèces protégées
 - d'évaluations environnementales des plans et programmes



Ces mesures compensatoires doivent être « appropriées à la spécificité des projets et des écosystèmes », :

- des mesures in situ ou ex situ, sachant que la mesure in situ est préférée
- des mesures espèce pour espèce et habitat pour habitat,
- des mesures reposant sur des ratios de compensation définis

Des priorités dans les mesures compensatoires pour un cadre général

1. La restauration d'habitats pré-existants mais détruits ou dégradés
2. La préservation par une protection réglementaire ou acquisition d'un terrain
3. La création d'habitats qui n'existaient pas originellement (génie écologique).

7 Conclusions

La mise en œuvre de mesures compensatoires s'élabore dans un cadre bien particulier. Ces mesures ne s'envisagent qu'une fois toutes autres solutions d'évitement ou de réduction ont été proposées et évaluées. Si celles-ci n'ont pas permis un bilan neutre ou positif sur la biodiversité alors seulement la compensation devient une obligation pour le maître d'ouvrage. Qu'elle s'applique sur des espèces patrimoniales ou ordinaires, ces mesures compensatoires doivent se concrétiser par des actions positives pour la biodiversité. Elles visent globalement à contrebalancer les impacts résiduels d'un projet, avec **un objectif fondateur « pas de perte nette » ou «No net loss»**. Ainsi la neutralité des projets est visée par rapport à leur effets sur la biodiversité.

Les secteurs concernés par une mesure compensatoire peuvent ou non être connectés aux projets. La «distance» entre l'impact prévu et la mesure mise en œuvre peut s'exprimer différemment. La mesure peut être distante spatialement (on détruit ici, on reconstitue là) ou chronologiquement (on détruit maintenant, on reconstituera plus tard). La mesure peut être différente de la nature du mal (on dégrade une composante de l'environnement, on en améliore une différente), néanmoins on favorisera en priorité les mêmes habitats et les mêmes espèces que celles détruites par le projet.

La priorité est donnée à une mesure In-situ, c'est à dire, à proximité immédiate ou dans la continuité du site affecté par le projet.

Si les mesures font appel à du génie écologique qu'il soit de nature à renaturer, réhabiliter, préserver ou créer, elles doivent être accompagnées par des mesures foncières et des mesures de gestion adéquates pour être pérennes, condition essentielle de validation par les instances scientifiques garantes. Ceci est en particulier avéré pour ce qui concerne les mesures compensatoires relatives à des espèces et habitats patrimoniaux protégés ou prioritaires.

D'autres mesures peuvent accompagner la démarche de compensation, elles visent en particulier à participer à l'amélioration de la connaissance des espèces et habitats par le financement de programme de recherche, ou encore une aide auprès des associations de gestion et de sauvegarde de la nature, ou bien une participation à des programmes ou actions déjà définies au niveau national ou régional. Seules, ces mesures ne peuvent être considérées comme compensatoires, elles ne sont que complémentaires.

Les acteurs de la compensation sont multiples et vont des garants scientifiques et juridiques, aux partenaires pour la gestion et la protection des espaces en passant par ceux rentrant dans le cadre de la maîtrise foncière. L'ensemble de ces partenaires visent à concilier logiques économiques et environnementales tout en ne disposant pas aujourd'hui de toutes les matières et outils pour cela. Néanmoins, au cas par cas, ces structures construisent des démarches de compensation.... Certaines d'entre elles se révèlent difficilement réalisables ou se heurtent à des obstacles comme l'indisponibilité des terrains aux critères écologiques satisfaisants ou les problèmes de rétrocession à un organisme public ou encore la pérennité.

Trois principes à retenir pour qu'une mesure soit considérée comme compensatoire :

La neutralité du projet voire un bilan positif : les mesures compensatoires doivent a minima assurer la non perte de biodiversité. Elles peuvent aller au-delà de la non perte de biodiversité et aboutir à un gain net de biodiversité générant ainsi une additionnalité écologique supérieure à la perte de biodiversité qui n'a pu être ni évitée ni réduite. Une mesure compensatoire peut donc permettre d'atteindre un bilan écologique meilleur ou supérieur à l'état écologique antérieur à la réalisation du projet.

La faisabilité technique et foncière : les mesures doivent être réalisables sur le plan technique, financier, scientifique et foncier. Dans certains cas, cette mesure doit être effective avant la mise en service du projet d'aménagement.

La pérennité : les mesures compensatoires doivent être pérennes, c'est-à-dire garantir la durabilité de la préservation et de la vocation écologique des espaces naturels qui font l'objet d'une compensation (mesures d'acquisition foncière en vue d'une protection particulière des espaces, rétrocession à un

organisme de protection et de gestion des espaces naturels, mise en place d'une protection réglementaire (réserve, arrêté préfectoral de protection de biotope...) et préciser les modalités de suivi, de gestion et d'évaluation des actions mises en œuvre.

Aujourd'hui, le constat est que la mise en œuvre de mesures de compensation reste très ponctuelle et difficile. Plusieurs raisons expliquent ce constat :

- une mauvaise connaissance du mécanisme, souvent assimilé aux mesures de réduction,
- un défaut de légitimité des maîtres d'ouvrage sur un foncier non maîtrisé,
- des échéances de mises en œuvre qui échappent à la logique de projet,
- une incertitude quant à la réussite des mesures d'ordre écologique,
- des partenaires pluriels qui doivent partager une même culture autour de ce concept,
- un manque d'outils de références et de retour d'expériences.

Par cette note, la DIREN PACA a souhaité donc apporter un éclairage sur les stratégies en cours et sa conception de la mesure compensatoire dans la région.

8 Annexes

8.1 Les différentes modalités du droit de préemption

8.1.1 Le droit de préemption dans les espaces ruraux

La SAFER PACA est bénéficiaire d'un droit de préemption dans ces espaces selon certaines modalités.

Pour la SAFER, l'exercice de ce droit a pour objet, dans le cadre des objectifs définis par l'article 1er de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole :

- 1° L'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs ;
- 2° L'agrandissement et l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations existantes conformément à l'article L. 331-2 ;
- 3° La préservation de l'équilibre des exploitations lorsqu'il est compromis par l'emprise de travaux d'intérêt public ;
- 4° La sauvegarde du caractère familial de l'exploitation ;
- 5° La lutte contre la spéculation foncière ;
- 6° La conservation d'exploitations viables existantes lorsqu'elle est compromise par la cession séparée des terres et de bâtiments d'habitation ou d'exploitation ;
- 7° La mise en valeur et la protection de la forêt ainsi que l'amélioration des structures sylvicoles dans le cadre des conventions passées avec l'Etat ;
- 8° La réalisation des projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvés par l'Etat ou les collectivités locales et leurs établissements publics ;**
- 9° Dans les conditions prévues par le chapitre III du titre IV du livre Ier du code de l'urbanisme, la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains¹⁰.**

Les deux derniers points sont ceux qui présentent un intérêt particulier vis à vis de la mise en place des mesures compensatoires, car c'est en vertu de ces objectifs que la SAFER pourra alors faire valoir son droit de préemption.

Dans chaque département, lorsque la SAFER compétente a demandé l'attribution du droit de préemption, le préfet détermine, après avis motivé de la commission départementale d'orientation de l'agriculture et de la chambre d'agriculture, les zones où se justifie l'octroi d'un droit de préemption et la superficie minimale à laquelle il est susceptible de s'appliquer.

Dans les zones ainsi déterminées et sur demande de la SAFER intéressée, un décret autorise l'exercice de ce droit et en fixe la durée.

En PACA, le décret du 21 mars 2008 a autorisé, pour une nouvelle période de cinq ans, la SAFER à exercer le droit de préemption sur tout fonds agricoles ou terrain à vocation agricole. La superficie minimale à laquelle le droit de préemption de la SAFER est susceptible de s'appliquer est fixée à 2500 m². Ce seuil est ramené à 0 dans les zones dites « NC » ou « A » et dans les zones à protéger, en raison de l'existence de risques ou de nuisances, de la qualité des sites, des milieux naturels, des

¹⁰ Article L.143-1 du CU : « Pour mettre en oeuvre une politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, le département peut délimiter des périmètres d'intervention avec l'accord de la ou des communes concernées ou des établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme, après avis de la chambre départementale d'agriculture et enquête publique. Les périmètres approuvés sont tenus à la disposition du public.

Ces périmètres doivent être compatibles avec le schéma de cohérence territoriale, s'il en existe un. Ils ne peuvent inclure des terrains situés dans une zone urbaine ou à urbaniser délimitée par un plan local d'urbanisme, dans un secteur constructible délimité par une carte communale ou dans un périmètre ou un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé. »

paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, dénommées « NC » ou « N ». Ne sont pas préemptables les biens non bâtis ayant néanmoins une vocation agricole de moins de 2500 m² lorsque ceux-ci sont situés dans une commune non couverte par un POS ou PLU.

8.1.2 Le droit de préemption dans les espaces agricoles et naturels péri-urbains

Le Département est le bénéficiaire de ce droit. Il s'exerce sur les périmètres d'intervention ayant été délimités spécifiquement (voir Art 143-1 du CU). Ces acquisitions se font selon les conditions suivantes :

1° Dans l'ensemble du périmètre, par le département ou, avec l'accord de celui-ci, par une autre collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale, à l'amiable ou par expropriation ou, dans les zones de préemption des espaces naturels sensibles délimitées;

2° En dehors de zones de préemption des espaces naturels sensibles, par la SAFER exerçant à la demande et au nom du département le droit de préemption prévu par le code rural ;

3° Par un établissement public ou un EPF (établissement public foncier) local agissant à la demande et au nom du département ou, avec son accord, d'une autre collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale.

En l'absence de SAFER compétente, s'il n'a pas donné mandat à un EPF, le département exerce lui-même ce droit de préemption.

Ces biens sont intégrés dans le domaine privé de la collectivité territoriale ou de l'établissement public qui les a acquis. Ils doivent être utilisés en vue de la réalisation des objectifs définis par le programme d'action. Ils peuvent être cédés de gré à gré, loués conformément aux dispositions du titre Ier du livre IV du code rural ou concédés temporairement à des personnes publiques ou privées à la condition que ces personnes les utilisent aux fins prescrites par le cahier des charges annexé à l'acte de vente, de location ou de concession temporaire.

Lorsque le département décide de ne pas faire usage du droit de préemption, la SAFER peut néanmoins exercer son droit de préemption.

8.1.3 Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles (art L.142-1 et suivants du CU)

Celui-ci est destiné à permettre **au département** de mener une politique active en matière d'espaces naturels. Il est créé par le Préfet après consultation du Conseil Général et du Conseil Municipal intéressé.

Le droit de préemption institué est normalement exercé par le département, mais il existe une possibilité de substitution au profit du Conservatoire du littoral en région côtière ou de parcs régionaux ou nationaux. En dehors des régions côtières, si le département ne préempte pas, la Commune peut se substituer à lui.

La réponse du préempteur doit être donnée dans les deux mois suivant la déclaration d'intention d'aliéner et en cas de désaccord, le prix est fixé par le Juge de l'Expropriation. Le préempteur peut renoncer à sa décision d'acquérir dans les quinze jours suivant le jugement et il n'existe pas de droit de délaissement.

Les représentants des organisations professionnelles agricoles et forestières sont consultés sur la délimitation de ces zones de préemption.

Extrait du Code de l'urbanisme article L.142-3 :

« Les échanges d'immeubles ruraux situés dans les zones de préemption définies au présent article réalisés dans les conditions prévues au titre Ier du livre Ier du code rural ne sont pas soumis à ce droit.

Au cas où le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est territorialement compétent, celui-ci ou, à défaut, la commune, peut se substituer au département si celui-ci n'exerce pas le droit de préemption.

Sur le territoire d'un parc national ou d'un parc naturel régional et dans les réserves naturelles dont la gestion leur est confiée, l'établissement public chargé du parc national ou du parc naturel régional ou, à défaut, la commune peut se substituer au département et, le cas échéant, au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, si ceux-ci n'exercent pas leur droit de préemption.

Pour un parc naturel régional, l'exercice de ce droit de préemption est subordonné à l'accord explicite du département. Au cas où ni le conservatoire ni l'établissement public chargé d'un parc national ou d'un parc naturel régional n'est compétent, la commune peut se substituer au département si celui-ci n'exerce pas son droit de préemption. »

...

« Le département peut déléguer son droit de préemption à l'occasion de l'aliénation d'un bien soumis à ce droit ou sur un ou plusieurs secteurs de la zone de préemption au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, lorsque celui-ci est territorialement compétent, à l'établissement public chargé d'un parc national ou à celui chargé d'un parc naturel régional pour tout ou partie de la zone de préemption qui se trouve sur le territoire du parc ou dans les réserves naturelles dont la gestion leur est confiée, à l'Etat, à une collectivité territoriale, à un établissement public foncier, au sens de l'article L. 324-1 ou à l'Agence des espaces verts de la région d'Ile-de-France. Les biens acquis entrent dans le patrimoine du délégataire. »

Les terrains acquis en application des dispositions du présent chapitre doivent être aménagés pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel. Cet aménagement doit être compatible avec la sauvegarde des sites, des paysages et des milieux naturels. (art L142-10 du CU)

La personne publique propriétaire est responsable de la gestion des terrains acquis ; elle s'engage à les préserver, à les aménager et à les entretenir dans l'intérêt du public. Elle peut éventuellement confier la gestion des espaces aménagés à une personne publique ou privée y ayant vocation.

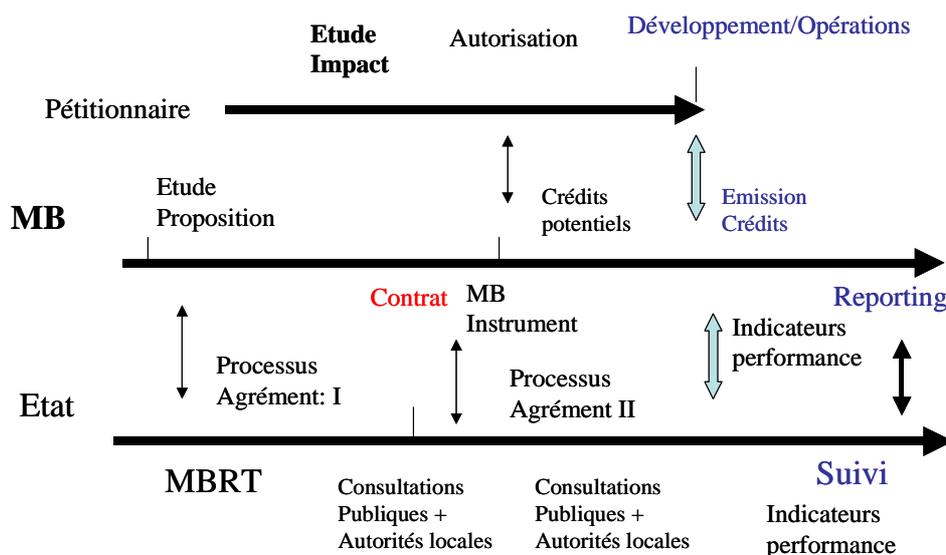
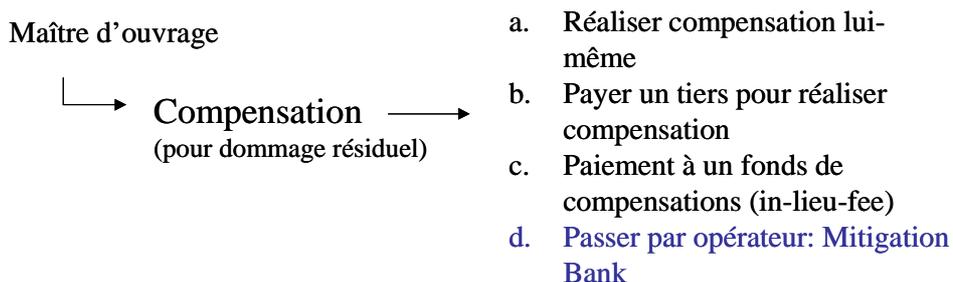
8.2 Les stratégies mondiales en matière de mesures compensatoires

La pratique de la compensation basée sur des mécanismes de marché a tendance à s'étendre de plus en plus, notamment depuis le début des années 1990. Elle s'inspire essentiellement des « banques » de compensation relatives aux zones humides aux Etats-Unis (Mitigation banks) créées en 1972. L'approche de la compensation environnementale par l'offre constitue un élément fondamental des récentes réformes que l'Australie, le Brésil et l'Union européenne ont apporté à leurs politiques environnementales. Cette approche devient de plus en plus prégnante lors des discussions internationales, car elle pourrait permettre d'obtenir des résultats tangibles en matière de conservation de la biodiversité.

8.2.1 Aux Etats Unis

Le système américain prend ses sources dans la loi Clean Water Act de 1972: qui instaure le système de mécanisme du Mitigation Banking, qui correspond à « toute action de restauration, réhabilitation, création et préservation de zones humides » et consiste à échanger des crédits et des débits en terme de fonctionnalités des zones humides sur la base d'un prix principalement guidé par le coût de restauration ou de création de ces fonctionnalités.

Les schémas ci-après résument la démarche adoptée dans le cadre de la mise en œuvre de mesures compensatoires. Le premier montre les différentes modalités qui s'offrent aux maîtres d'ouvrage pour mettre en place une mesure compensatoire. Le second permet de distinguer à la fois les procédures et la chronologie nécessaires pour mener à bien la démarche.



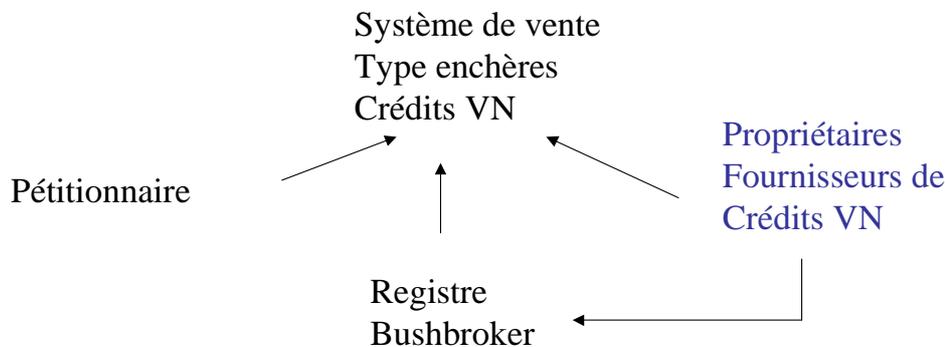
Source : D4E – Sarah Hernandez
Juin 2007

MB : Mitigation Bank

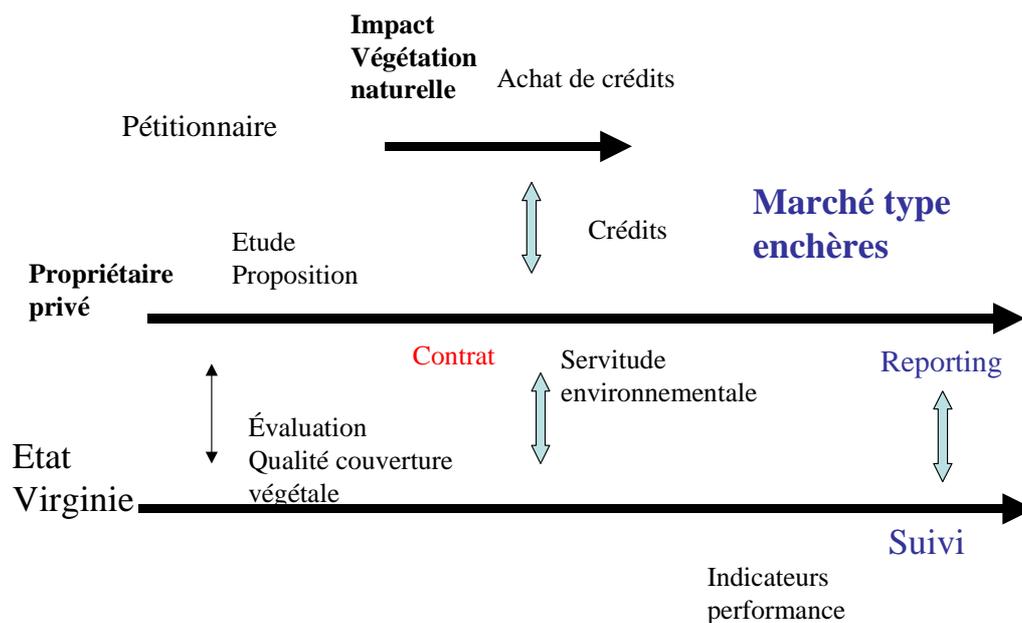
8.2.2 En Australie

Le Bush Broker Program (Etat de Victoria), est un Système d'échange type enchères pour la conservation de la végétation naturelle : tout changement dans l'utilisation du sol affectant la végétation naturelle requiert un permis et une compensation.

Le schéma ci-dessous illustre le principe de ce système d'échange qui repose sur la mise aux enchères de crédits pour la végétation naturelle (VN), et fait apparaître un intermédiaire qui est le bushbroker :



Ci-dessous le principe et sa chronologie :



8.3 Liste des actions régionales

Les contrats de milieux (mise à jour au 1^{er} avril 2008) suivants peuvent donc présenter des actions pouvant entrer dans le champ des mesures d'accompagnement.

Id	Nom	Classification finale
1	Bassin Sud Ouest du Mont Ventoux	élaboration
2	Baie d'Antibes à Cap d'Ail	élaboration
3	Buech	élaboration
4	Delta Camargue	élaboration
5	Etang Cadière - Bolmon	Mise en oeuvre
6	Cagne	émergence
7	Calavon - coulon	Mise en oeuvre
8	Haut Drac	élaboration
9	Val de Durance	élaboration
10	Aygues-Eygues	élaboration
11	Gisclé	Mise en oeuvre
12	Golfe de Lérins	élaboration
13	Guil	Mise en oeuvre
14	Lez	Mise en oeuvre
14	Meyne et annexes du Rhone	Mise en oeuvre
16	Méouge	Mise en oeuvre
17	Nartuby	Mise en oeuvre
18	Ouvèze provençale	émergence
19	Les paillons	élaboration
20	Rade de TOULON	Mise en oeuvre
21	Sorgues	Mise en oeuvre
22	Touloubre	élaboration
23	Verdon	élaboration
24	Bléone	Emergence
25	Etang de Berre	élaboration
26	Arc provençal	élaboration
27	Nappe et basse vallée du Var	élaboration
28	Romanche	élaboration

Les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (mise à jour au 1^{er} avril 2008) suivants peuvent également présenter des actions pouvant entrer dans le champ des mesures d'accompagnement :

Calavon-Coulon	Mise en oeuvre
Drac amont	Mise en oeuvre
Verdon	Elaboration
Gapeau	Elaboration
Arc provençal	Mise en oeuvre
Nappe et Basse vallée du Var	Mise en oeuvre
Drac romanche	Elaboration

8.4 Liste des programmes Life Nature en PACA

Intitulé des espèces bénéficiaires	Echéance
Oiseaux marins îles de Marseille - CEEP	mars 2003 déc. 2007
OISEAUX marins îles d'Hyères - LPO	sept. 2003 sept. 2007
Conservation de 3 espèces de chiroptères dans le Sud de la France - SFPEM	avril 2004 mai 2008
Butor étoilé - Ass. Amis marais du Vigueirat	avril 2001 mars 2006
Butor étoilé - Fondation Sansouire	avril 2001 mars 2006
Vautour percnoptère - PNR Luberon	sept. 2003 mai 2008
Vautour percnoptère - CEEP opérateur associé	sept. 2003 mai 2008
Life mares temporaires - CEEP	terminé
Life Gypaète - ASTERS	Pour mémoire ; DIREN coordinatrice RA. Actions techniques dans le PN Mercantour
Vipère d'Orsini - ARPE	août 2006 avril 2011
Apron	Pour mémoire ; DIREN coordinatrice RA. Actions techniques sur Durance et affluents

8.5 Lettre de lancement des expérimentations visant la mise en place d'un mécanisme de compensation en faveur de la diversité biologique – Ministère de l'écologie aux DIREN

« Poursuivant l'objectif d'améliorer, au regard de la préservation de la biodiversité, la portée et la mise en œuvre des dispositions réglementaires s'imposant aux maîtres d'ouvrage lors de la réalisation de leurs projets, le Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD) a mis en place depuis 2006 un groupe de travail pour étudier l'intérêt et la faisabilité d'un mécanisme financier pour les compensations dans le cadre de la préservation de la biodiversité dans la perspective de lancer un certain nombre d'expérimentations en la matière.

La législation en vigueur impose aux maîtres d'ouvrage, par ordre de priorité décroissante, l'évitement des dommages à la diversité biologique, puis la réduction de l'impact généré par leur projet et en dernier recours, lorsqu'il reste un dommage résiduel, la compensation. Il apparaît cependant que les conditions actuelles de compensation du dommage résiduel laissent un potentiel d'amélioration significatif.

Dans ce contexte, le Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables lance des expérimentations pour tester l'intérêt et la faisabilité d'un dispositif permettant aux maîtres d'ouvrages, qui le souhaiteraient de s'acquitter de leur obligation de compensation en s'adressant à un opérateur reconnu pour mener une opération en matière de création, restauration, valorisation ou gestion dans la durée d'espèces ou d'habitats.

Cet opérateur devra attester de ses capacités techniques et financières pour garantir la réalisation effective, la pérennité et le suivi de l'action de compensation qu'il mènera pour le compte du maître d'ouvrage. L'opération sera préalablement agréée par l'administration centrale, en s'appuyant sur un avis de votre part et en concertation avec les instances scientifiques, avant que le maître d'ouvrage ne s'engage avec l'opérateur.

Vos services en coordination avec l'administration centrale interviendront également au moment de la détermination des mesures de compensation en définissant la valeur écologique de l'opération en concertation

avec les instances scientifiques. Cette valeur écologique sera déterminée par l'attribution d'unités de biodiversité définies grâce à une grille de référence d'équivalence des caractéristiques écologiques et fonctionnelles des différentes espèces et milieux concernés. Le Conseil National de Protection de la Nature (CNP) ou les Conseils Scientifiques Régionaux du Patrimoine Naturel (CSRPN) seront saisis également pour la validation technique des propositions de compensation sous cette nouvelle approche, selon les mêmes modalités que pour tout projet de compensation.

Tout en restant responsable vis-à-vis de l'Etat de la mise en œuvre des mesures de compensation, le maître d'ouvrage passera un contrat avec l'opérateur lui confiant la mise en œuvre de l'opération de conservation de la biodiversité jugée équivalente à son obligation de compensation. La durée de l'action achetée à l'opérateur dépendra des nécessités du fonctionnement écologique des milieux considérés. Elle pourrait être de l'ordre de 30 ans, et devrait aboutir à une proposition permettant de conférer un statut pérenne aux actions de conservation concernées.

L'expérimentation sera menée à droit constant ; elle consistera à proposer ce dispositif aux maîtres d'ouvrages publics et privés tenus de s'acquitter de l'engagement vis-à-vis de l'Etat en matière de compensation. Il convient de souligner que le maître d'ouvrage restera libre de choisir la manière de s'acquitter de l'obligation de mise en œuvre des mesures compensatoires soit à travers la pratique soit à travers ce dispositif, s'il le souhaite.

A cet effet, vous voudrez bien nous signaler les enjeux écologiques sur lesquels un opérateur reconnu peut formuler des propositions d'opération de conservation ainsi que les projets d'infrastructures publics et/ou privés qui font actuellement l'objet d'études d'impact /d'évaluation d'incidence ou qui ont obtenu une autorisation, et qui sont soumis à une obligation de s'acquitter de mesures compensatoires. Si vous estimez que les opérations de conservation pourraient permettre d'expérimenter utilement le dispositif envisagé, nous vous encourageons à les proposer à titre de cas expérimental. Leur présentation devra satisfaire un certain nombre d'exigences formulées en annexe 1 de la présente lettre. A toutes fins utiles, figurent en annexe 2 un certain nombre de définitions de notions relatives aux mécanismes financiers de compensation faisant intervenir un opérateur dit « agréé » pour réaliser les actions de compensation. Vous pourrez compter, pour l'élaboration de ces propositions, sur la collaboration de nos services respectifs. D'ores et déjà, quelques dossiers sont en cours de montage en lien avec certaines préfectures, DIREN et la Mission biodiversité de la CDC.

Nous attirons tout particulièrement votre attention sur la nécessité de s'assurer que la mise en œuvre de la solution expérimentale ainsi proposée aura des effets additionnels par rapport aux solutions habituellement pratiquées.

Enfin, il sera procédé à une évaluation du mécanisme au terme de trois années d'expérimentation. Ces trois années correspondent à la période pendant laquelle un opérateur pourra faire valider des actions de conservation en tant que mesures compensatrices et pendant laquelle les maîtres d'ouvrage pourront proposer ces mesures en tant qu'alternative à une compensation traditionnelle.

Par ailleurs, une procédure de suivi technique et des outils de vérification sera mise en place par les services du MEDAD en liaison avec les partenaires scientifiques.

Dans l'attente de vos propositions, les services du Ministère restent à votre disposition pour tout éclairage que vous jugerez utile. »

8.6 Bibliographie

- « L'étude d'impact sur l'environnement », BCEOM , Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 2001
- « Guide sur la prise en compte des milieux naturels dans les études d'impact », Biotope, Direction régionale de l'environnement Midi-Pyrénées, novembre 2002
- « Gérer les sites Natura 2000 – Les dispositions de l'article 6 de la directive « habitats » (92/43/CEE) », Commission européenne, 2000
- « Evaluation des plans et projets ayant des incidences significatives sur des sites Natura 2000 – Guide de conseils méthodologiques de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive « habitats » 92/43/CEE », commission européenne, DG environnement, novembre 2001
- « Document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4, de la directive « Habitats » », janvier 2007
- Extraits de la doctrine du conservatoire du littoral et des rivages lacustres – éléments de doctrine et de stratégie à l'horizon 2050 pour tout le littoral.
- Note provisoire sur les enjeux de la zone portuaire de Fos – Port Autonome de Marseille – 2008
- Note de la D4E - B2-07-003_discussion_projet_circulaire – 15 janvier 2007 – Position MEDD/DIREN sur la proposition de la Société forestière de lancement de projets expérimentaux de compensation via des crédits des études expérimentales - Sarah Hernandez
- Note de la D4E - B2-07-007_définitions – 16 Janvier 2007 – Définitions de base du système de compensation pour la biodiversité - Sarah Hernandez
- Note de la D4E - B2-07-008 – 19 décembre 2006 - Fiches techniques pour l'élaboration d'un mécanisme de compensation – Sarah Hernandez
- CREATION D'UNE CONVENTION DE GESTION ENVIRONNEMENTALE DES ESPACES NATURELS ? Par Catherine GIRAUDEL, Maître de conférences émérite (Faculté de droit de Limoges) – 2003
- Note D4E - B2-07-022 - Lancement d'appel à propositions pour l'expérimentation de mécanismes de compensation des atteintes à la diversité biologique – 27 août 2007 – Sarah Hernandez
- Note D4E – B2-07-105 - Récapitulatif du mécanisme de compensation en faveur de la biodiversité : principes et nature du mécanisme – 17 août 2007 – Sarah Hernandez
- CR de séminaire – Bé-06-102 - Compte rendu du séminaire sur « les mécanismes de compensation : une opportunité pour les secteurs économiques et financiers et les gestionnaires de la diversité biologique » - 5 octobre 2006 – Sarah Hernandez
- REGULATORY GUIDANCE LETTER - No. 02-2 Date: December 24, 2002 – US Army Corps
- Fédéral Régister - Federal Guidance on the Use of In-Lieu-Fee Arrangements for Compensatory Mitigation Under Section 404 of the Clean Water Act and Section 10 of the Rivers and Harbors Act Tuesday, November 7, 2000 Part IV Department of Defense Department of the Army, Corps of Engineers, Environmental Protection Agency, Department of the Interior, Fish and Wildlife Service, Department of Commerce, National Oceanic and Atmospheric Administration
- Federal Guidance for the Establishment, Use and Operation of Mitigation Banks, NOTICE, Federal Register: November 28, 1995 (Volume 60, Number 228), Page 58605-58614
- “Milieux aquatiques et documents d'incidences” CSP – janvier 2000