



POSITIONNEMENT DE LA LPO SUR LA COMPENSATION

Conseil d'administration du 16 novembre 2018

METHODE :

Le besoin de clarification sur la politique de la LPO sur le triptyque ERC est inscrit dans le plan stratégique 2017-2021. L'indicateur est une délibération sur le sujet de la part du Conseil d'administration avant la fin de l'année 2018.

Le CA de la LPO France du 17 novembre 2017 a débattu des enjeux autour de la compensation, et des questions de positionnement posées à la LPO. Il avait été initialement projeté de valider cette position au CA d'avril 2018 ou au plus tard à celui de juillet. Cette première note a été présentée et débattue alors du CN du 21 et 22 janvier 2018. A cette occasion il a été demandé de poursuivre les discussions, d'où le report de l'approbation au présent CA de novembre 2018. Le Conseil scientifique et technique de la LPO s'est réuni sur le sujet le 27 mars 2018 et a fait part de ses observations, intégrées depuis.

INTRODUCTION :

La loi du 10 juillet 1976 a rendu obligatoire les études d'impact, et établi les principes Éviter/Réduire/compenser (ERC) pour préciser l'obligation de mettre en place des mesures compensatoires en cas d'atteintes inévitables à l'environnement (biodiversité, eau, air etc...).

La loi du 8 août 2016 (et ses décrets) (cf. pj) a repris et largement approfondi les principes et leur mise en œuvre à savoir :

- une définition officielle de ce qu'est la compensation
- la mise en place d'opérateurs de la compensation
- l'autorisation donnée aux maîtres d'ouvrages d'acquérir des unités de compensation auprès de personnes disposant de sites naturels de compensation agréés

De fait, depuis le Grenelle de l'environnement, la séquence ERC a fait l'objet de nombreuses études, définitions complémentaires et guide méthodologiques, de sorte que **la nouveauté introduite dans la loi de 2016 porte essentiellement sur les opérateurs de compensation et la mise en place d'une offre de compensation.**

1- LA LPO ET LES AMENAGEMENTS

Il faut rappeler que la LPO a pris une position précise sur les aménagements éoliens, qui vaut pour tous les aménagements :



AGIR pour la
BIODIVERSITÉ

La LPO est d'emblée défavorable aux aménagements envisagés dans les sites N2000 lorsque les aménagements peuvent avoir une incidence négative sur la biodiversité ;

Au quotidien, la LPO et ses Associations Locales veillent à ce que les projets d'aménagement n'impactent pas la biodiversité : de nombreux avis sont donnés sur les projets d'aménagement, et il arrive que la LPO fasse des recours sur les projets accordés dont l'impact est négatif.

La LPO soutient donc d'abord l'évitement, puis la réduction d'impact. Le positionnement sur les mesures de compensation ne vient qu'ensuite ;

En résumé, dans la séquence « éviter, réduire, compenser »(ERC), la position de la LPO est la suivante :

A) EVITER

C'est évidemment ce qui doit guider l'approche de la LPO : l'arrêt de la perte de biodiversité passe prioritairement par l'évitement.

Théoriquement, l'évitement devrait être le fait de se poser en amont la question de l'opportunité des projets et des alternatives possibles :

La LPO peut avoir un avis défavorable sur un projet, quand elle estime qu'il n'est pas opportun. La question qui se pose là est celle de la LEGITIMITÉ du projet. La LPO est fondée à avoir un avis sur l'intérêt même qu'il y a à réaliser tel ou tel projet. L'exemple le plus parlant sur cet aspect de l'évitement est celui du projet d'aéroport de ND des Landes : jugé inutile, donc inopportun, et la LPO s'est prononcée contre ce projet, estimant ce projet des années 70 illégitime.

De fait cette question de société est politique plus que technique. Elle s'inscrit dans le champ des discussions sociétales, en plaçant les décideurs (État et élus) devant leurs responsabilités. Le débat public instauré pour les grands projets en 1995 par la loi Barnier est censé offrir ce champ de discussion¹, mais malgré les avancées en termes de participation du public aux décisions, force est de constater que l'opportunité d'un projet est rarement remise en cause pour des considérations environnementales. L'abandon des projets néfastes pour l'environnement s'obtient le plus souvent grâce à une forte mobilisation citoyenne.

Bien souvent la question de l'évitement ne se pose qu'en termes d'évitement physique des zones importantes pour la biodiversité :

¹ Code de l'environnement : L'article L 121-1-A du chapitre 1er relatif à la participation du public à l'élaboration des plans, programmes et projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence sur l'environnement dispose que « Ce débat ou cette concertation permet, le cas échéant, de débattre de solutions alternatives, y compris pour un projet, son absence de mise en œuvre. »



Trop souvent le principe ERC n'est mis en œuvre qu'après avoir considéré que le projet est légitime (pas d'avis négatif sur son opportunité). On admet alors qu'il devrait éviter un espace donné, car trop impactant là où il est envisagé. La question de l'évitement devient technique : il s'agit de fait de réduction de l'impact et non d'évitement. Cette confusion sémantique fait que l'évitement est bien souvent confiée aux maîtres d'ouvrages en charge du projet (comment demander à VINCI si une autoroute est opportune, ou à LISEA si une LGV l'est ?).

Il ne faut pas être naïf : l'implication de la LPO dans des diagnostics amont et autres études de connaissance peut être utilisée comme caution pour aider à la réalisation d'un aménagement. Certaines associations de BirdLife comme nos voisins allemands de NABU refusent de faire des études pour ne pas se retrouver en porte à faux. La LPO n'est pas dans ce cas et pour cela doit veiller absolument à ne pas contribuer à quelque niveau que ce soit à contribuer au court-circuit de l'étape de l'évitement.

À ce moment, la LPO consultée en amont, ou lors de l'enquête publique, peut être force de proposition et suggérer des alternatives au site/tracé afin d'éviter les impacts négatifs.

Dans tous les cas, la LPO peut être amenée à faire un recours contentieux si le projet concerné est néanmoins autorisé.

B) REDUIRE

Un projet qui serait satisfaisant en termes d'évitement peut néanmoins nécessiter des réductions d'impact, la LPO peut être amenée à proposer des réductions d'impact, des améliorations de projets, à partir des connaissances de terrain et des données dont elle dispose. Les bases de données sont un outil essentiel pour apporter une expertise sur les projets, et l'implication des équipes salariées dans l'animation et la gestion des sites N2000, des espaces protégés, dans l'animation des PNA etc... permettent d'argumenter sur la base d'une véritable expertise de terrain.

Elle est d'ailleurs souvent, dans ce cas de figure, mandatée par le maître d'ouvrage, comme expert et accompagne alors la réalisation du projet.

C) COMPENSER

Sur un projet non contesté, il arrive que la LPO accompagne un maître d'ouvrage dans la réalisation d'un projet, à la fois pour les mesures de réduction d'impact et pour la mise en œuvre des mesures de compensation. Elle est alors mandatée par le maître d'ouvrage comme expert et accompagne la réalisation des différents types de mesure (ex : LGV Tours Bordeaux), telles que proposition d'amélioration, réduction d'impacts, et mesures compensatoires, voire mesures d'accompagnement.



AGIR pour la
BIODIVERSITÉ

On ne peut pas non plus exclure d'intervenir sur des mesures de compensation lorsqu'un recours n'a pas abouti à l'annulation du projet, afin d'en limiter au maximum les effets et pour obtenir une compensation importante et positive pour la biodiversité. Ici comme ailleurs, une fois les décisions prises, la LPO reste pragmatique sans jamais perdre de vue l'intérêt supérieur de la protection des espèces et des écosystèmes.

Sur le sujet de la compensation, la LPO doit se référer au guide méthodologique réalisé par le MTES (doctrine ERC avril 2012; CGEDD) et aux mesures préconisées par l'État et/ou le CNPN.

LPO France

Siège social national LPO • Fonderies Royales • 8 rue du docteur Pujos • CS 90263 • 17305 ROCHEFORT CEDEX
Tél. 05 46 82 12 34 • Fax. 05 46 83 95 86 • www.lpo.fr • lpo@lpo.fr





Rappel de quelques principes :

- les mesures compensatoires doivent présenter **un caractère additionnel** pour la biodiversité ; cela signifie en particulier que des espaces en bon état de conservation ne peuvent être proposés en MC ;
- les pertes importantes de biodiversité doivent être compensées de manière très conséquente, avec un principe d'équivalence écologique ;
- les suivis et mesures de protection ne constituent pas des MC, mais des mesures d'accompagnement ;
- les MC doivent être réalisables, et efficaces. Elles doivent être réalisées si possible en amont des aménagements autorisés et terminées à l'achèvement du projet autorisé.

Jusqu'à maintenant, la LPO n'est intervenu dans le processus de la compensation qu'en tant que **prestataire d'un maitre d'ouvrage**.

2- LES APPORTS DE LA LOI DU 8 AOUT 2016 EN MATIERE DE COMPENSATION

La loi du 8 août 2016 a approfondi et encadré la mise en œuvre de la compensation. On distingue désormais trois moyens pour un maitre d'ouvrage de réaliser une mesure de compensation :

A) Le maître d'ouvrage réalise lui-même les mesures de compensations : il aménage les espaces concernés selon les prescriptions de l'autorité administrative. Il peut s'entourer de prestataires, telle que des associations, des entreprises et bureaux d'études

B) Le maître d'ouvrage délègue la mise en œuvre des mesures compensatoires à un tiers :

En outre la loi d'août 2016 précise qu'un opérateur de compensation est une personne publique ou privée chargée, par une personne soumise à une obligation de mettre en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité, de les mettre en œuvre pour le compte de cette personne et de les coordonner à long terme. Cela signifie qu'il transfère toute la réalisation des MC à un organisme qui se charge alors de toute la séquence, de l'acquisition des terrains à la réalisation, et au suivi dans le temps des mesures.



C) Le maître d'ouvrage achète des Unités de Compensation (UC) auprès d'un organisme agréé

C'est la véritable innovation apportée par la loi d'août 2016 :

Sont seules susceptibles d'être agréées les opérations de restauration ou de développement d'éléments de biodiversité mentionnées à l'article L. 163-3 mises en place par une personne :

« 1° Disposant des capacités techniques et financières nécessaires à la mise en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité définies à l'article L. 163-1 de manière anticipée et mutualisée ;

« 2° Justifiant des droits permettant la mise en œuvre des obligations prévues au présent chapitre sur les terrains d'assiette du site naturel de compensation. » ;

« Art. D. 163-3.-La demande d'agrément est adressée au ministre chargé de l'environnement par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Cet envoi peut être remplacé par un dépôt contre décharge auprès du service désigné par le ministre à cet effet.

« Art. D. 163-4.-L'agrément mentionne :

« 1° Le nom ou la raison sociale, le statut juridique, l'adresse et, le cas échéant, le numéro SIRET de la personne qui met en place le site naturel de compensation ;

« 2° La date d'entrée en vigueur de l'agrément et sa durée de validité ;

« 3° La localisation du site et les références des parcelles cadastrales concernées ;

« 4° La délimitation de la zone dans laquelle doivent se trouver les projets d'aménagement soumis à obligation de compensation pour que leurs maîtres d'ouvrage soient autorisés à acquérir des unités de compensation auprès du site naturel de compensation ;

« 5° Les atteintes à la biodiversité susceptibles d'être compensées pour lesquelles le site naturel de compensation est agréé ;

« 6° L'état initial et l'état écologique final visé sur le site naturel de compensation ;

« 7° Le statut foncier des terrains d'assiette du site naturel de compensation ;

« 8° Les conditions préalables à la mise en vente des unités de compensation ;

« 9° La durée de la période de vente des unités de compensation ;

« 10° Les modalités de suivi du niveau de gain écologique généré par les mesures de compensation.

« Art. D. 163-5.-La durée de validité de l'agrément ne peut être inférieure à 30 ans.



3- QUELLE PLACE POUR LA LPO DANS LE PROCESSUS DE LA COMPENSATION ?

La LPO souhaite-t-elle devenir opérateur de compensation, voire aller jusqu'à l'agrément pour proposer des Unités de Compensation ?

A) Opérateur de compensation

Être opérateur de compensation, depuis la loi d'août 2016, est devenu plus complexe, car la doctrine de la compensation et la définition de l'opérateur de compensation se sont précisées.

Réaliser les mesures de compensation pour un tiers c'est accepter une délégation de service sur l'ensemble du processus de compensation, c'est-à-dire de l'achat des terrains /conventions de gestion à la réalisation des aménagements et aux suivis sur la durée prévue par l'autorité administrative qui a autorisé le projet.

Si la responsabilité du maître d'ouvrage en matière d'efficacité des MC ne peut pas être déléguée, il est évident qu'il demandera à son prestataire dans l'acte de délégation de s'engager sur l'efficacité des mesures et leur pérennité. C'est une garantie qu'il est difficile d'apporter en matière de résultats sur la faune et la flore.

Plus difficile encore, pour une association, l'acquisition des terrains pour la compensation : la LPO achète parfois des terrains dans le cadre de programmes de conservation (type LIFE), avec déjà de nombreuses difficultés, quand il s'agit de terres agricoles, car les SAFER sont largement sous l'influence des syndicats agricoles qui s'opposent régulièrement aux acquisitions à des fins de protection.

Pour réaliser des mesures de compensation, l'enjeu sera d'acheter (pour le compte du MO), des terrains pour restaurer des habitats naturels : les contraintes sont encore plus nombreuses dans ce cas avec :

- la nécessité de mettre en œuvre une véritable veille sur les ventes dans un secteur géographique déterminé, pour des objectifs de compensation précis, et dans un délai déterminé ; en effet, les mesures compensatoires doivent être réalisées en général préalablement à l'aménagement lui-même
- le besoin rechercher des propriétaires prêts à vendre, passer les actes notariés etc... c'est un véritable service dédié qu'il faudrait créer ;
- la nécessité de réaliser les travaux, les suivis etc... qui nécessitent que les équipes soient à proximité des espaces concernés.

De plus, pour une association, la question se pose aussi de savoir si une telle activité serait considérée comme une activité commerciale, donc soumise à TVA. L'offre de



compensation sera sans doute analysée comme une offre entrant dans le champ concurrentiel.

Par ailleurs, il y a également une très forte incertitude quant à la capacité à trouver des terrains propices à la compensation dans un délai déterminé.

Enfin, la période de compensation est limitée dans le temps et l'opérateur de compensation n'étant pas le propriétaire des terrains, il n'a pas la possibilité de garantir la pérennité des mesures de conservation. Et même si le MO lui cédait ces terrains (hypothèse envisageable), les moyens de la gestion ne seraient pas garantis, car aucune aide publique ne saurait être (à ce jour en tout cas), mobilisable sur de tels espaces, sauf si l'administration a mis en place une mesure de protection réglementaire sur l'espace de compensation.

En conclusion, il est proposé de ne pas engager la LPO comme opérateur de compensation sur la séquence complète (incluant l'achat pour le compte d'un maître d'ouvrage)

B) l'offre de compensation

Un opérateur de compensation, tel que défini dans le paragraphe précédent, répond à une demande ponctuelle et exécute un cahier des charges au regard des prescriptions que lui délègue un maître d'ouvrage. L'organisme qui souhaite faire une offre de compensation anticipe, lui, les demandes de compensation à venir, en proposant un ou des espaces répondant au cahier des charges, en mettant en vente des Unités de Compensation. La différence est d'importance, car dans le cas de l'offre, l'opérateur doit avoir préalablement :

- Acquis les terrains
- Les avoir aménagés (sans aide publique)
- Avoir calculé les coûts d'entretien à long terme

C'est l'ensemble des dépenses (de l'achat du terrain, en passant par les aménagements réalisés et au chiffrage de la gestion et des suivis) qui permet de déterminer le prix de vente de l'UC Il s'agit là donc d'une véritable **opération commerciale**, qui suppose un investissement important, à la fois pour l'achat de terrains et pour les aménagements. Il n'y a en revanche aucune garantie puisqu'il n'y a aucune certitude quant à la vente des UC dans un délai raisonnable, ni même sur la vente tout court puisqu'un MO peut aussi trouver des UC moins chères.

Par ailleurs, en se situant sur le marché de l'offre de compensation, un opérateur s'engage dans une opération commerciale : de ce fait, il ne peut probablement pas



refuser de vendre des UC, même lorsqu'il désapprouve, (voire souhaite contester) le projet d'aménagement.

Enfin, et c'est sans doute un argument extrêmement important, il y a un risque particulier, pour une association à s'engager dans la vente d'UC, car la nature commerciale de l'activité pourrait ne pas être compatible avec le caractère associatif de la LPO.

Pour toutes ces raisons, il est proposé de ne pas engager la LPO dans l'offre de compensation.

C) Une place à trouver pour la LPO

Renoncer à s'engager dans le processus de compensation seule ne signifie pas pour autant que la LPO ne doive pas s'interroger sur le rôle qu'elle peut jouer dans ce processus.

En effet, à l'heure où le déclin de la biodiversité est très loin d'être enrayé, la mise en œuvre de projets de compensation efficaces doit aussi être regardée comme un des moyens d'améliorer la biodiversité.

1. La LPO peut accepter d'être prestataire pour la mise en œuvre de mesures compensatoires

Elle peut intervenir comme expert pour :

- définir les terrains et/ou mesures les plus appropriées
- réaliser les cahiers des charges des MC
- effectuer un suivi des travaux réalisés
- effectuer les suivis des MC dans la durée

2. La LPO peut trouver une place dans ce processus, aux côtés d'opérateur reconnu dans ce domaine, et notamment auprès de la CDC Biodiversité.

Consultée sur un partenariat possible dans ce domaine, Laurent Piermont, Président de CDC Biodiversité est favorable à une coopération entre nos deux organismes :

- dans le domaine de la prestation de service (LPO Prestataire de CDC Biodiversité)
- et/ou pour la création d'une offre de sites de compensation commune.

L'idée serait là de coupler nos deux organismes, avec CDC biodiversité pour l'acquisition du foncier et la LPO comme intervenant dans la gestion et les suivis. Sur le principe, l'idée est intéressante, en particulier pour réfléchir ensemble aux espaces



les plus propices à la restauration de la biodiversité, qui permettraient de véritables gains de biodiversité, sur le modèle des propositions élaborées par la LPO PACA à la CDC Biodiversité pour le département des Alpes maritimes.

Bien entendu, cette coopération avec CDC Biodiversité ne saurait être exclusive; d'autres opérateurs de compensation sont susceptibles de solliciter la coopération technique de la LPO (collectivités territoriales notamment).

3. La LPO peut aussi intervenir à des moments particuliers du processus :

À titre d'exemple :

→ **La LPO du Rhône** a été sollicitée il y a deux ou trois ans pour gérer des terrains qui ont servi à compenser un aménagement dans le département.

Dans ce cas de figure, et lorsque les terrains à gérer ne bénéficient plus du soutien financier apporté par l'aménageur, il faut s'interroger sur :

- l'intérêt de l'opération en termes de conservation ou en terme pédagogique,
- la capacité de la LPO concernée à assumer les dépenses liées à la gestion des terrains.

Il est recommandé de n'accepter la gestion qu'avec le transfert de propriété à la LPO, et pour les seuls terrains favorables à une gestion agricole respectueuse de la biodiversité ou encore pour des terrains qui ne sont pas grevés par les impôts fonciers, ou ne nécessitant pas ou peu de gestion.

En effet, si elle est propriétaire, la LPO peut envisager de passer des baux à clause environnementale avec des agriculteurs, ce qui garantit la gestion durable des milieux et un revenu permettant au moins de payer les impôts fonciers. Elle peut aussi décider d'installer des agriculteurs sur des terrains issus de compensation lorsqu'ils sont sans occupants.

Il est préférable de ne pas accepter de terrains de compensation en milieu urbain, en raison des coûts de gestion liés à la surveillance, à l'entretien et plus globalement à la responsabilité qui pèse sur le propriétaire d'un terrain susceptible d'être fréquenté par le public (règles de sécurité, obligation d'élagage, de nettoyage etc...) Il faut savoir que les espaces qui ont servi à la compensation ne sont plus financés au-delà de la durée de la compensation, laquelle peut aller de 5 à 50 ans selon l'ampleur des aménagements réalisés.

→ **La LPO France**, en tant que gestionnaire de la RNN des Marais d'Yves, souhaite que les terrains de compensation au projet de digues dans la RNN soient inclus dans le périmètre de la RNN. Elle souhaite de ce fait les gérer en tant que milieux protégés, dans le cadre du plan de gestion



4- CONCLUSIONS PROPOSEES

- A- La LPO est d'abord active dans la phase d'évitement des projets, d'évitements des impacts
- B- La LPO ne souhaite pas s'engager pas comme opérateur de compensation (par délégation d'un MO), en raison des difficultés techniques, économiques et financières et des incertitudes juridiques qui pèsent sur l'opérateur.
- C- La LPO n'envisage pas de s'engager dans l'offre de compensation. En revanche elle peut s'engager dans les réflexions en amont visant à définir une offre écologiquement intéressante, ou accompagner un opérateur de compensation dans la mise en œuvre de l'offre
- D- La LPO peut s'engager comme prestataire auprès de MO sur différents projets, à différents moments du processus, selon la grille d'analyse développée plus haut.

5- EN GUISE DE RESUME

Nature de l'action	La LPO peut s'engager	La LPO ne s'engage pas	remarques
Projet en site N2000		x	La LPO peut déposer un recours contre le projet
Projet estimé illégitime		x	La LPO peut déposer un recours contre le projet
Projet sans recours	x		Prestation d'études, accompagnement de chantiers, suivis naturalistes
Le MO sollicite la LPO pour réaliser à sa place les MC		x	Risque technique , juridique et financier ; incertitudes sur le financement au-delà de la durée de la compensation
Le MO propose à la LPO les terrains supports de la compensation réalisée	x		Sous réserve d'une évaluation de l'intérêt écologique/pédagogique du terrain(même type de réflexion que pour les legs de terrain)
Le MO propose à la LPO de l'aider à définir les MC	x		Se référer à la doctrine établie ; veiller à ne pas confondre mesures d'accompagnement et MC
Un opérateur de compensation	x		Appui à la définition de sites potentiels de compensation Appui à la restauration écologique



AGIR pour la
BIODIVERSITÉ

sollicite l'appui de la LPO			
--------------------------------	--	--	--

La position du CA est complétée par :

- La mise en place d'un conseil national de surveillance : la LPO recensera les projets dans lesquels les AL et délégations LPO ont œuvré, à un stade ou à un autre sur des projets mettant en œuvre la séquence ERC ; il s'agit là de pouvoir documenter une base des situations où la LPO a été mêlée à un dossier de compensation et à la manière dont ça s'est passé. Ce document sera présenté au CA régulièrement, de manière, le cas échéant à préciser la doctrine de la LPO.
- Les situations de terrain sont complexes et diverses, et ne peuvent pas toutes être décrites a-priori. Il se peut qu'une AL ait de très bonnes raisons d'estimer que tel ou tel projet local devrait être instruit en vue d'une compensation qui ne suivrait pas les préconisations de la position nationale. Dans ce cas, le CA national sera saisi en amont, parce que c'est lui qui est garant de la cohésion de l'action.

LPO France

Siège social national LPO • Fonderies Royales • 8 rue du docteur Pujos • CS 90263 • 17305 ROCHEFORT CEDEX
Tél. 05 46 82 12 34 • Fax. 05 46 83 95 86 • www.lpo.fr • lpo@lpo.fr