



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

# Mesures de compensation et intervention des conservatoires d'espaces naturels

Rapport n° 011090-01  
établi par

Thierry BOISSEAUX (coordonnateur) et Odile STÉFANINI-MEYRIGNAC

Septembre 2017





Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.



# Sommaire

<b>Résumé.....</b>	<b><a href="#">3</a></b>
<b>Liste des recommandations.....</b>	<b><a href="#">5</a></b>
<b>Introduction.....</b>	<b><a href="#">6</a></b>
Commande.....	<a href="#">6</a>
Éléments de contexte.....	<a href="#">6</a>
Précisions sur le champ de la mission et méthodologie.....	<a href="#">7</a>
<b>1. Après une lente maturation, la compensation écologique va monter en puissance.....</b>	<b><a href="#">9</a></b>
1.1. La maturation chaotique d'une notion encore controversée.....	<a href="#">9</a>
1.1.1. <i>La loi de 1976 comme origine et le droit européen comme moteur.....</i>	<a href="#">9</a>
1.1.2. <i>Une longue phase d'appropriation avant la relance conséquence du Grenelle de l'Environnement.....</i>	<a href="#">10</a>
1.1.3. <i>Des interrogations et des critiques qui persistent en l'absence de suivi et d'évaluation exhaustifs.....</i>	<a href="#">10</a>
1.2. L'entrée de plain-pied de la compensation (par la demande et par l'offre) et de ses « opérateurs » dans le droit en 2016.....	<a href="#">11</a>
1.2.1. <i>La loi définit les principes essentiels s'attachant aux mesures de compensation et en instaure le suivi.....</i>	<a href="#">11</a>
1.2.2. <i>La loi précise le rôle d'opérateur de compensation et instaure la possibilité de la compensation par l'offre.....</i>	<a href="#">12</a>
1.3. La diversité et l'interaction des acteurs de la compensation.....	<a href="#">12</a>
1.4. Cinq conditions pour aller vers une compensation effective.....	<a href="#">14</a>
1.4.1. <i>Une anticipation cruciale... mais difficile en pratique.....</i>	<a href="#">14</a>
1.4.2. <i>Un recours indispensable à des compétences pointues en écologie.....</i>	<a href="#">15</a>
1.4.3. <i>Un ancrage territorial et une proximité des acteurs de terrain essentiels.....</i>	<a href="#">16</a>
1.4.4. <i>Une perspective de long terme, y compris au-delà de la période d'obligations légale, qui réclame des garanties juridiques et financières.....</i>	<a href="#">16</a>
1.4.5. <i>Un coût de la compensation à assumer.....</i>	<a href="#">17</a>
1.5. La propriété du foncier, un atout précieux, mais ni indispensable, ni suffisant pour sécuriser la mise en œuvre de la compensation.....	<a href="#">18</a>
1.6. Opérateurs de compensation : un bouillonnement d'initiatives en devenir.....	<a href="#">19</a>
1.6.1. <i>Des motivations variées.....</i>	<a href="#">19</a>
1.6.2. <i>La capacité d'alliance et l'ancrage territorial, deux facteurs clefs de succès. ....</i>	<a href="#">19</a>
1.6.3. <i>L'attente d'une clarification par l'État des règles relatives à l'offre de compensation.....</i>	<a href="#">20</a>
<b>2. Les conservatoires d'espaces naturels peuvent contribuer à une compensation écologique effective.....</b>	<b><a href="#">21</a></b>
2.1. Une expérience et des compétences clef pour faire entendre la voix de praticiens. ....	<a href="#">21</a>
2.1.1. <i>Une technicité reconnue dans le domaine de la biodiversité.....</i>	<a href="#">21</a>
2.1.2. <i>Un ancrage local fort et ancien.....</i>	<a href="#">22</a>
2.1.3. <i>Une expérience concrète de la compensation.....</i>	<a href="#">23</a>

2.2. Un environnement statutaire et financier, source d'adaptabilité aux situations locales, mais qui présente cependant des fragilités.....	<a href="#">24</a>
2.2.1. Des acteurs qui se créent librement, reconnus mais non exclusifs.....	<a href="#">25</a>
2.2.2. Un statut associatif, mais très lié aux acteurs publics.....	<a href="#">25</a>
2.3. Un savoir-faire et un patrimoine, fonciers, qui peuvent, sous conditions, constituer un atout dans le cadre de la compensation.....	<a href="#">26</a>
2.3.1. Une expertise foncière assise sur la détention d'un patrimoine propre.....	<a href="#">26</a>
2.3.2. Les dispositifs actuels de sécurisation du foncier et leurs limites.....	<a href="#">27</a>
2.3.3. Un patrimoine foncier détenu ou à acquérir qui peut permettre d'articuler cœur de métier et compensation.....	<a href="#">28</a>
2.4. Un engagement accru des CEN dans la compensation qui doit être décidé en connaissance de cause.....	<a href="#">29</a>
2.4.1. Un changement potentiel de cœur de métier.....	<a href="#">29</a>
2.4.2. Une entrée dans le champ concurrentiel et un changement de modèle économique potentiels qui appellent à la vigilance.....	<a href="#">29</a>
2.4.3. Une stratégie claire à définir.....	<a href="#">30</a>
2.5. L'intérêt d'une fondation reconnue d'utilité publique mais l'importance de sa gouvernance et de son modèle économique.....	<a href="#">30</a>
2.5.1. Un fonds de dotation insatisfaisant.....	<a href="#">31</a>
2.5.2. Une fondation pour surmonter les difficultés du fonds de dotation.....	<a href="#">31</a>
2.5.3. Une fondation dont l'objet englobe la compensation.....	<a href="#">32</a>
2.5.4. Une fondation qui permettrait de mutualiser des compétences pointues nécessaires à la compensation.....	<a href="#">32</a>
2.5.5. Une fondation dont la gouvernance doit être adaptée à l'enjeu de la compensation.....	<a href="#">32</a>
2.5.6. Une fondation dont le modèle économique doit encore être précisé.....	<a href="#">33</a>
2.6. L'intérêt de la présence des CEN au sein du monde émergent des opérateurs de compensation, engagés dans l'offre de sites naturels de compensation.....	<a href="#">34</a>
2.6.1. Intérêt pour l'État.....	<a href="#">34</a>
2.6.2. Intérêt pour les collectivités.....	<a href="#">35</a>
2.6.3. Intérêt pour les autres acteurs.....	<a href="#">36</a>
<b>Conclusion.....</b>	<b><a href="#">37</a></b>
<b>Annexes.....</b>	<b><a href="#">39</a></b>
<b>1. Lettre de commande.....</b>	<b><a href="#">40</a></b>
<b>2. Liste des personnes interviewées.....</b>	<b><a href="#">42</a></b>
<b>3. Tableau de bord 2017 des conservatoires d'espaces naturels.....</b>	<b><a href="#">45</a></b>
<b>4. Courrier du ministère en charge des finances, relatif à la réception de fonds publics par un fonds de dotation.....</b>	<b><a href="#">47</a></b>
<b>5. Glossaire des sigles et acronymes.....</b>	<b><a href="#">52</a></b>

## Résumé

En août 2016, au terme d'une lente maturation, la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a précisé les règles s'attachant à la mise en place de la compensation écologique comme option ultime de la séquence « Éviter, Réduire, Compenser ». Elle consacre ainsi le recours à un mécanisme de marché, en le régulant, comme un des moyens permettant d'atteindre l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité.

Les conservatoires d'espaces naturels, comme d'autres associations de protection de la nature, gèrent un ensemble significatif d'espaces naturels (plus de 150 000 ha) qu'ils ont acquis (près de 12 000 ha), ou qui leur sont confiés. Ils participent ainsi à la préservation voire à l'amélioration de l'état de conservation du patrimoine naturel français. La vice-présidente du conseil général de l'environnement et du développement durable a demandé qu'une réflexion soit menée sur la pertinence de mobiliser le résultat de cette gestion, en vue de renforcer la qualité de la biodiversité au titre des mesures de compensation.

Les rapporteurs considèrent qu'au fil des ans, les conservatoires se sont bâtis une identité et ont acquis une expérience qui leur permettent de jouer, s'ils le décident, un rôle particulièrement précieux dans le monde émergent des opérateurs de compensation, à la demande comme par l'offre. Qualité de leur expertise écologique, expérience foncière, ancrage local, liens de confiance qu'ils ont su créer dans la plupart des cas et hors d'un cadre militant avec les collectivités locales, inscription de leur action sur le long terme en sont les principaux marqueurs. Ces fondements sont essentiels pour aller vers une compensation effective. L'État a déjà reconnu la qualité de l'action des conservatoires en inscrivant celle-ci dans le code de l'environnement en son article L.414-11 et en prévoyant la possibilité qu'ils soient agréés conjointement par l'État et leur(s) Région(s) d'appartenance. Dans le même esprit, les rapporteurs considèrent que le même article pourrait mentionner également la possibilité pour les conservatoires d'être opérateurs de compensation.

L'implication des conservatoires dans la compensation est une réalité depuis plusieurs années, que ce soit en appui aux services de l'État chargés d'en fixer les obligations ou en réponse à la demande des maîtres d'ouvrages soumis à ces obligations. Cette implication soulève cependant un ensemble de questions que les conservatoires se posent depuis plusieurs années et auxquelles ils ont partiellement répondu. En dehors des interrogations générales sur la compensation, celles-ci concernent principalement leur éthique d'intervention, l'évolution de leur cœur de métier et de leur modèle économique. Il paraît essentiel aux rapporteurs que le collectif des conservatoires affirme un positionnement clair en la matière.

Sécuriser le foncier qu'ils détiennent, qu'il soit ou non support de mesures de compensation, et assurer la pérennité d'actions nécessaires à la gestion de la compensation, constituent deux points sensibles pour les structures associatives que sont les conservatoires. Les rapporteurs jugent fragiles les dispositions qu'ils ont adoptées à cet égard, même si ces fragilités ne sont pas propres aux seuls conservatoires. Une des solutions sur laquelle travaille le réseau des conservatoires consiste à créer une fondation reconnue d'utilité publique qui aurait vocation à accueillir, de manière irrévocable, les terrains aujourd'hui détenus par les conservatoires et ceux qu'ils seront amenés à acquérir dans le futur. Cette solution paraît d'autant plus intéressante aux rapporteurs, qu'elle pourrait permettre une mutualisation de compétences juridiques et financières pointues qui font défaut aux différents conservatoires, tout particulièrement si le réseau décide de s'impliquer plus

résolument dans la compensation par l'offre. Il importe néanmoins que le réseau finalise sa réflexion préalable à la création de cette fondation sur les questions essentielles de sa gouvernance et de son modèle économique. Une fois cette réflexion aboutie, les rapporteurs considèrent que l'État n'aurait que des avantages à soutenir les efforts des conservatoires pour créer cette fondation. Il pourrait le faire en donnant bien sûr un avis favorable à la reconnaissance d'utilité publique de celle-ci, mais aussi en contribuant, de manière exceptionnelle et ponctuelle, à la constitution de son capital initial.

Enfin, les rapporteurs considèrent que si la compensation peut offrir de nouvelles opportunités pour de futurs « opérateurs », la complexité, le coût et les risques inhérents à sa mise en œuvre, tout particulièrement pour la compensation par l'offre, devraient les inciter à la création d'alliances permettant de réunir les compétences et l'assise financière indispensables à sa sécurisation.



## Liste des recommandations

- 1.La mission recommande au réseau des conservatoires d'espaces naturels de préciser le cadre dans lequel il souhaite s'engager comme opérateur de compensation (par l'offre et/ou par la demande) et, en fonction de la réponse, d'agir sur ses points de fragilité.....30**
- 2.La mission recommande au réseau des conservatoires de finaliser sa réflexion préalable à la naissance d'une fondation reconnue d'utilité publique œuvrant au renforcement de la qualité de la biodiversité, notamment au titre des mesures compensatoires dans laquelle il est engagé, en particulier sur les questions de sa gouvernance et de son modèle économique.....33**
- 3.La mission recommande à la DEB d'envisager de modifier l'article L.414-11 du code de l'environnement, qui définit le rôle des conservatoires d'espaces naturels, en y introduisant la possibilité pour les conservatoires d'être opérateurs de compensation.....35**
- 4.La mission recommande à la DEB d'envisager d'apporter, sur la base d'un projet abouti et en lien avec le CGDD et l'AFB, un soutien financier exceptionnel et ponctuel, sous forme de dotation au capital initial, à la future fondation reconnue d'utilité publique créée à l'initiative des conservatoires d'espaces naturels.....35**

# Introduction

## Commande

Le collège « eau et biodiversité » du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a, dans le cadre de ses travaux internes, évoqué la place des propriétés et espaces gérés par les associations de protection de la nature dans la préservation, voire l'amélioration de l'état de conservation du patrimoine naturel.

Par lettre en date du 06 mars 2017, la vice-présidente du CGEDD a demandé que cette réflexion soit poursuivie en examinant la pertinence de mobiliser le résultat de cette gestion orientée en vue de renforcer la qualité de la biodiversité au titre des mesures de compensation selon le dispositif prévu par les articles L-163.1 à 3 du code de l'environnement.

La commande a précisé que cette réflexion devait être conduite autour de deux questions clefs : la sécurisation, sur le long terme, du foncier concerné, mais aussi celle de la durabilité de la gestion qui y est appliquée. Elle a en outre précisé qu'elle devait être menée, en portant une attention particulière au réseau des conservatoires des espaces naturels.

## Éléments de contexte

Depuis de nombreuses années, et notamment à partir des années 1960/1970, la France a privilégié la réglementation et/ou la maîtrise foncière à l'appui de ses politiques de protection de la nature, puis de préservation de la biodiversité. Une série d'outils (parcs nationaux, réserves naturelles, sites classés, réseau Natura 2000, acquisitions par le conservatoire du littoral et des espaces lacustres, espaces naturels sensibles...) a été progressivement mise en place dans cet objectif.

Les associations environnementales ont et continuent à jouer un rôle significatif dans ce domaine. Un certain nombre d'entre elles se sont engagées dans la gestion d'espaces naturels pour le compte de l'État ou des collectivités locales ou en acquérant, principalement avec des fonds publics, des espaces qu'elles protègent et gèrent. Elles sont ainsi devenues des acteurs d'autant plus importants qu'elles ont souvent une capacité à mobiliser, au-delà de leurs salariés, un réseau important de citoyens bénévoles au service de la mise en œuvre des politiques publiques de préservation de la biodiversité.

Cependant, leur forte dépendance, en France, à l'égard de fonds publics aujourd'hui en diminution, apporte, au moins en première approche, une fragilité à ce dispositif, en remettant potentiellement en cause deux de ses composantes. La première concerne la qualité et la pérennité de la gestion de ces espaces. La seconde, la propriété des espaces fonciers acquis par ces associations. Cette fragilité constitue dès lors une question sensible pour les associations concernées, mais aussi pour les autorités publiques qui les ont accompagnées et *in fine* pour la protection de la biodiversité.

La loi N°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages<sup>1</sup> précise la notion de compensation écologique et les mécanismes de sa mise en œuvre. Ceux-ci pourraient conduire à une évolution de la conception des

---

<sup>1</sup> Désignée par le vocable « loi biodiversité » dans la suite de ce rapport.

rôles respectifs de l'État, des collectivités locales et du secteur privé dans le domaine de la préservation de la biodiversité. Elles sont en effet susceptibles de faire évoluer le partenariat et la complémentarité d'action qui se sont tissés au fil des ans entre le monde associatif et les acteurs publics, ainsi que le rôle des associations gestionnaires d'espaces naturels vis-à-vis de leur domaine foncier propre ou de celui qui leur est confié.

## Précisions sur le champ de la mission et méthodologie

La notion de compensation écologique reste complexe et en partie controversée pour des raisons à la fois d'ordre scientifique et technique, mais aussi pour des questions d'ordre plus idéologique liées à l'arrivée de mécanismes de marché dans la gestion de la biodiversité. Elle est également contestée par ceux qui craignent qu'organiser, et donc faciliter la compensation, réduise *ipso facto* les exigences en matière d'évitement et de réduction qui seraient dès lors négligées. Le présent rapport ne vise en aucun cas à faire le point sur ces questions qui nourrissent une littérature déjà abondante et riche sur le sujet, ni à porter un avis sur leur légitimité ou leur pertinence. Il ne consiste pas d'avantage à faire une évaluation des mesures de compensation mises en œuvre depuis de nombreuses années sur le territoire français, y compris par des associations gestionnaires d'espaces naturels. Il part en revanche du constat que la loi biodiversité de 2016 change assez profondément la donne en encadrant de manière désormais beaucoup plus précise la mise en œuvre de la compensation. Le rapport se place donc dans ce cadre qui s'impose à tous les acteurs publics ou privés qui doivent ou souhaitent s'y intéresser. Force est cependant de constater que dans un environnement scientifique, technique, administratif, financier et légal qui reste non stabilisé, il est difficile pour les acteurs, quels qu'ils soient, de choisir leur positionnement, sans insulter l'avenir.

Le rapport s'attache à situer le contexte actuel de la compensation vis-à-vis de ses acteurs. Il s'intéresse particulièrement, et sans méconnaître l'action des autres associations, aux conservatoires d'espaces naturels (CEN), associations gestionnaires d'espaces naturels présentes sur la plus grande partie du territoire national. Beaucoup d'entre eux se sont en effet engagés dans la mise en œuvre de mesure de compensation pour le compte de divers maîtres d'ouvrage depuis plusieurs années. Forts de l'expérience et du patrimoine foncier qu'ils ont acquis, ils sont ainsi en pleine réflexion sur l'implication future de l'ensemble de leur réseau dans ce domaine en forte évolution. Deux questions se posent principalement à eux : faut-il s'engager dans l'offre de compensation, se contenter de répondre à la demande comme cela est le cas actuellement, ou encore se désengager ? Le patrimoine foncier d'ores et déjà détenu et presque exclusivement de haute valeur écologique, peut-il s'intégrer dans une démarche de compensation auxquels les CEN participeraient ? Le rapport apporte des éléments de réflexion relatifs à ces questions sur lesquelles le collectif des conservatoires devra seul se prononcer, avec l'enjeu sous-jacent de l'évolution ou non du cœur de leur métier. Il aborde enfin la question de la sécurisation du patrimoine foncier, détenu ou à acquérir, en lien avec deux notions clef de la compensation écologique : l'additionnalité et la pérennité, ainsi que celle de la sécurisation de la gestion des mesures de compensation dont ils ont ou auraient la charge, nécessairement applicables sur plusieurs décennies.

Au cours de cette mission, les rapporteurs ont lu une importante documentation sur le sujet. Ils ont privilégié les entretiens et rencontré près de 80 personnes, la plupart d'entre elles dans les régions. Ils se sont rendus dans les Hauts-de-France, dans le Grand-Est, en Bretagne, en Occitanie, en Auvergne-Rhône-Alpes, en Nouvelle-Aquitaine. Ils y ont rencontré selon les cas les directeurs et/ou présidents des

conservatoires (départementaux ou régionaux) d'espaces naturels, des chargés de mission de ces conservatoires, les services déconcentrés de l'État, des conseils départementaux ou régionaux, une métropole, des maîtres d'ouvrage. Ils se sont également entretenus avec des représentants d'autres associations (Ligue pour la protection des oiseaux, Bretagne Vivante), de la fondation pour la protection des habitats de la faune sauvage, de la fédération nationale des sociétés d'aménagement et d'établissement rural (FNSAFER), de la CDC-Biodiversité, filiale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), de responsables d'agences de l'eau, de l'agence française pour la biodiversité (AFB), du Commissariat général au développement durable (CGDD) et de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) du ministère en charge de l'environnement. Les rapporteurs se sont également rendus sur divers sites sur lesquels des mesures de compensation sont en cours d'exécution. Ils ont cherché, au-delà des approches partiellement théoriques du sujet ou des cadres de doctrine, à se rendre compte de la perception qu'ont les acteurs de terrain directement en charge de la conception, de la mise en œuvre et du suivi de mesures de compensation.

Enfin, une réunion du collège eau et biodiversité du CGEDD a été organisée le 27 juin 2017 sur ce thème. Elle a principalement permis un nouvel échange avec quelques « opérateurs de compensation » qui ont exposé leurs démarches, leurs difficultés et leurs interrogations pour l'avenir.

# 1. Après une lente maturation, la compensation écologique va monter en puissance

*Le bilan 2017 de l'état de la biodiversité en France<sup>2</sup>, établi par l'observatoire national de la biodiversité met en évidence des tendances très inquiétantes pour la biodiversité. Il pointe que « la destruction, la dégradation ou la banalisation des milieux naturels se poursuit » avec un rythme annuel de 67 000 ha de destruction par artificialisation. Ce rythme, plus 40 % de surface artificialisée entre 1982 et 2010, est surtout très supérieur au taux de croissance de la population, plus 10 % pendant la même période. Face à de telles tendances, liées largement au développement d'infrastructures (transport, commerce...) et de logements, les objectifs européen et français d'absence de perte nette de biodiversité ne pourront être atteints qu'en mobilisant une palette d'outils. Si les protections de type réglementaires (parcs nationaux, réserves naturelles...) ont prouvé leur utilité, les restrictions d'usage des terrains dont elles s'accompagnent, les rendent socialement difficiles à accepter au-delà d'un certain seuil, et empêchent de les multiplier. Il est dès lors essentiel d'avoir recours à d'autres modalités de préservation, basées sur des démarches volontaires, la contractualisation, ou le recours à des dispositions liées au marché. La compensation écologique entre dans cette dernière catégorie, étant entendu qu'elle est supposée ne pouvoir être mise en œuvre que lorsque les démarches d'évitement et de réduction ont été conduites à bien, mais que des impacts résiduels subsistent.*

## 1.1. La maturation chaotique d'une notion encore controversée

### 1.1.1. La loi de 1976 comme origine et le droit européen comme moteur

La compensation s'inscrit à la fin d'une séquence dite ERC qui a pour objectif premier d'éviter (E) les atteintes à l'environnement, puis de réduire (R) celles qui n'ont pu être évitées et enfin de tenter de compenser (C), autant que faire se peut, les effets dits « notables » qui n'ont pu être ni évités ni réduits. Elle s'applique à toutes les composantes environnementales (sol, eau, air, climat, nuisances, biodiversité...), mais celle évoquée dans le présent rapport concerne principalement l'eau et la biodiversité.

Cette démarche fait son entrée dans le droit français, ainsi que l'étude d'impact, avec la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. Cela constitue alors un premier pas significatif dans la mesure où la notion d'atteinte à l'environnement, notamment celle causée par des projets d'urbanisme, commence à être codifiée. Pour autant, la compensation n'est envisagée que si elle est « possible », sans que cette notion ne soit définie précisément.

Le droit français va évoluer parallèlement à l'émergence du droit européen sur le sujet. Les directives européennes, de 1985 sur l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, de 2011 qui codifie la précédente, et enfin de 2014 qui modifie celle de 2011<sup>3</sup>, introduisent la séquence ERC au niveau européen et en précisent les contours et les modalités d'application. De son côté, la France renforce son dispositif via deux lois (2009<sup>4</sup> et 2010) issues de la grande concertation du Grenelle de l'Environnement<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> [http://www.naturefrance.fr/sites/default/files/fichiers/ressources/pdf/170519\\_note\\_de\\_synthese\\_etat\\_biodiversite-france\\_onb.pdf](http://www.naturefrance.fr/sites/default/files/fichiers/ressources/pdf/170519_note_de_synthese_etat_biodiversite-france_onb.pdf)

<sup>3</sup> Directives 85/337/CEE, 2011/92/UE et 2014/52/UE

<sup>4</sup> Loi n° 2009-967 dite « Loi Grenelle 1 » et loi n°2010-788 dite Loi Grenelle 2 »

<sup>5</sup> Débutée à l'automne 2007

### **1.1.2. Une longue phase d'appropriation avant la relance conséquence du Grenelle de l'Environnement**

Au cours des quarante dernières années (1976-2016), la mise en application de la séquence ERC et la mise en œuvre de mesures de compensation s'effectuent avec des fortunes diverses. L'enquête de la commission sénatoriale<sup>6</sup> établit début 2017 le constat suivant : « *Prévue par le droit, l'application de la séquence ERC à des projets d'infrastructures est longtemps restée, en pratique, largement formelle et parfois théorique. Une telle situation peut s'expliquer par les imperfections d'un cadre juridique imprécis et manquant d'uniformité ainsi que par l'insuffisance des connaissances, outils et méthodologies partagés, à la fois chez les maîtres d'ouvrage, mais également dans les bureaux d'études et administrations chargés de les accompagner. À ces facteurs se sont ajoutés des débats de fond sur le principe même de la séquence ERC, en particulier sur son volet compensation, parfois interprété comme un droit à détruire par les associations de défense de l'environnement, tandis que les maîtres d'ouvrage y voyaient à la fois un surcoût et une tâche difficile à accomplir car ne relevant pas de leur champ de compétence traditionnel* ». Ces constats rejoignent nombre de propos tenus aux rapporteurs durant leur mission, même si la situation a évolué au cours des dernières années.

Les dispositions des lois Grenelle 1 et 2 ont en effet commencé à donner une réelle consistance aux différentes phases de la séquence ERC, dont la compensation, en renforçant notamment les mesures de contrôle. Le ministère en charge de l'environnement lance à partir de 2010, sous la houlette du CGDD, une réflexion avec l'ensemble des parties prenantes dans le cadre d'un comité de pilotage national (directions de l'administration centrale, services déconcentrés, établissements publics, collectivités locales, maîtres d'ouvrages privés, bureaux d'étude, associations...) afin de dégager en mai 2012 une « doctrine » nationale, puis en octobre 2013 les « lignes directrices » nationales de la séquence ERC qui doivent en aider l'application plus ambitieuse et plus homogène.

En 2008, la CDC-Biodiversité, créée la même année, engage la première opération expérimentale de compensation par l'offre en France, en concertation avec le ministère en charge de l'environnement. Jusqu'alors la compensation était réfléchie dans le contexte des obligations liées à un projet précis (compensation à la demande). La compensation par l'offre consiste à réaliser, en dehors de toute obligation, des actions de restauration. Celles-ci génèrent des unités de compensation qui pourront être achetées ultérieurement par des maîtres d'ouvrage.

### **1.1.3. Des interrogations et des critiques qui persistent en l'absence de suivi et d'évaluation exhaustifs**

Début 2015, un groupe de travail, dans le cadre de la modernisation du droit de l'environnement, présidé par M. Romain Dubois<sup>7</sup> et animé par le CGEDD, formule, à droit constant, des propositions visant à améliorer la séquence ERC (partage de

---

<sup>6</sup> Commission d'enquête, demandée en octobre 2016 par le groupe écologiste au Sénat, sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructure, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisation de leur suivi et leur suivi dans la durée - <http://www.senat.fr/rap/r16-517-1/r16-517-11.pdf>

<sup>7</sup> Directeur général adjoint de SNCF Réseau – rapport : <http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Modernisation%20du%20droit%20de%20l%27environnement%20-%20Rapport%20du%20groupe%20de%20travail%20sur%20am%20-%20liorer%20la%20s%20-%20quence%20-%20viter%20r%20-%20duire%20compenser.pdf>

connaissance, sensibilisation et formation des acteurs, mutualisation et articulation des mesures pour un même projet...). En ce qui concerne la compensation, le rapport précise qu'il s'agit d'« *un sujet en phase dynamique, porteur de nombreuses questions émergentes* ». Il pointe « *la nécessité d'approfondir des notions : équivalence écologique / compensation fonctionnelle / compensation surfacique, la « mutualisation des mesures ERC » dans ses différentes acceptions (entre maîtres d'ouvrage, entre espèces, entre procédures)* ». Il souligne enfin que « *l'offre de compensation en cours d'expérimentation est une voie intéressante qui s'ajoute aux autres mécanismes envisagés sans pouvoir être considérée comme «la» solution, mais ces outils innovants doivent être validés au terme de leur expérimentation* ».

Plusieurs interrogations ou critiques de la compensation persistent, comme la mission a pu s'en rendre compte lors de certains de ses entretiens, ou comme la littérature s'en fait l'écho. Sans être exhaustif, quatre critiques ou préoccupations principales ont été entendues par la mission. La première d'entre elles porte sur la crainte que toute démarche de facilitation de la compensation contribue à dévaloriser l'évitement et la réduction en dépit du fait qu'elles précèdent obligatoirement la phase de compensation. La seconde critique fait référence au mouvement supposé de marchandisation de la biodiversité, dont le mécanisme de compensation serait le synonyme et surtout du désengagement financier de l'État que celle-ci pourrait entraîner au détriment de la préservation de la biodiversité. La troisième critique porte sur les fondements scientifiques de la compensation, la difficulté d'évaluer la valeur écologique d'un espace détruit et les doutes sur la capacité, ou tout simplement la possibilité même de reconstituer un espace de haute valeur écologique en compensation d'un espace détruit. Une critique supplémentaire porte sur l'effet de découragement des démarches volontaires de reconstitution de la biodiversité que la compensation entraînerait.

Les carences, à ce jour, du suivi organisé des mesures de compensation prescrites et l'absence d'une évaluation exhaustive à l'échelle nationale ou à des échelles infranationales de la mise en œuvre des mesures de compensation constituent un handicap fondamental pour porter un regard objectif sur les résultats obtenus. Ce qui est sûr en revanche, c'est que beaucoup d'acteurs citent des exemples de compensations peu sérieuses, voire parfois de compensations appliquées sur des terrains qui ont déjà servi à d'autres compensations quelques années plus tôt, sans que quiconque soit pour autant capable de chiffrer l'ampleur du phénomène. La loi biodiversité de 2016 vise à répondre à certaines de ces critiques.

## **1.2. L'entrée de plain-pied de la compensation (par la demande et par l'offre) et de ses « opérateurs » dans le droit en 2016**

### ***1.2.1. La loi définit les principes essentiels s'attachant aux mesures de compensation et en instaure le suivi***

La loi biodiversité d'août 2016 et certaines de ses dispositions d'application ont apporté des précisions importantes. Elles font en partie sortir la compensation du domaine du « droit mou » (éléments de doctrine nationale, lignes directrices) et en précisent les conditions de mise en œuvre et de suivi. Désormais, le code de l'environnement :

- définit et hiérarchise les trois phases de la séquence ERC (L. 110-1),
- inscrit l'objectif d'absence de perte nette voire de gain de biodiversité (L. 110-1),

- indique qu'un projet ne peut être autorisé si les atteintes qui en découlent ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante (L. 163-1),
- impose une obligation de résultat des mesures de compensation qui porte sur le maître d'ouvrage, seul responsable à l'égard de l'autorité administrative qui a prescrit les mesures de compensation (L. 163-1),
- stipule la nécessité d'une proximité fonctionnelle des mesures vis-à-vis du site endommagé (L. 163-1),
- précise que les mesures de compensation doivent être effectives pendant toute la durée des impacts (L. 163-1),
- instaure un suivi des mesures de compensations confié à l'AFB (L.131-9), ainsi que leur géolocalisation (L. 163-5).

### **1.2.2. La loi précise le rôle d'opérateur de compensation et instaure la possibilité de la compensation par l'offre**

Le rôle des acteurs de la compensation est également précisé par la loi de 2016 et le code de l'environnement et leurs textes d'application<sup>8</sup>. La notion « d'opérateur de compensation » et de « site naturel de compensation » sont désormais définis. Ainsi :

- l'opérateur de compensation est une « personne publique ou privée, chargée par une personne soumise à une obligation de compenser des atteintes à la biodiversité, de mettre en œuvre les mesures de compensation pour son compte et de les coordonner à long terme » (L. 163-1) ;
- les sites naturels de compensation sont des « opérations de restauration ou de développement de la biodiversité mises en place de manière anticipée et mutualisée par des personnes publiques ou privées » (L. 163-3).

La loi crée par ailleurs, un nouveau dispositif pouvant être utilisé à des fins de compensation (L.132-3), les « obligations réelles environnementales » (ORE), sortes de servitudes environnementales volontairement instituées par des propriétaires privés sur leurs terrains, et confie enfin à l'AFB (art. 70) « *la réalisation d'un inventaire national des espaces naturels à fort potentiel de gain écologique appartenant à des personnes morales de droit public et des parcelles en état d'abandon, susceptibles d'être mobilisées pour mettre en œuvre des mesures de compensation* ».

## **1.3. La diversité et l'interaction des acteurs de la compensation**

En dehors du rôle joué par l'État<sup>9</sup> qui a élaboré en concertation, la doctrine nationale, les lignes directrices et qui précise désormais les conditions d'application pratiques des dispositions législatives, il n'est pas inutile de rappeler que la conception et la mise en œuvre des mesures de compensation sur le terrain concernent directement des acteurs très variés et souvent en interaction importante :

- **Les initiateurs** d'une opération (infrastructures linéaires, construction, aménagement...) : personne publique (État, collectivité, établissement public...) ou privée (particulier, association, entreprise...), ils peuvent assurer la maîtrise d'ouvrage ou la déléguer. L'opération entraîne l'obligation de prévoir une compensation écologique pour atteinte à l'environnement.

<sup>8</sup> Décrets [n° 2017-264 du 28 février 2017](#) et [n° 2017-265 du 28 février 2017](#) relatifs à l'agrément des sites naturels de compensation et [arrêté du 10 avril 2017 afférent](#).

<sup>9</sup> En l'espèce, principalement le Commissariat général au développement durable (CGDD).



- Les **maîtres d'ouvrage** de l'opération sur lesquels la loi biodiversité fait peser la responsabilité de l'obligation de résultat de la compensation : comme indiqué précédemment, ils peuvent être soit à l'initiative de l'opération, soit être le délégataire à qui la maîtrise d'ouvrage a été confiée. Par exemple, pour la ligne à grande vitesse Poitiers-Bordeaux, Réseau Ferré de France<sup>10</sup>, établissement public national à caractère industriel et commercial, propriétaire et gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire a confié par voie de concession la construction et l'exploitation de la ligne à LISEA/COSEA sur lequel reposent les obligations de compensation. Il a été beaucoup souligné aux rapporteurs que les grands maîtres d'ouvrage ont une expérience certaine de la compensation, ce qui n'est pas le cas des autres.
- Les **opérateurs de compensation** : ils sont définis par la loi (cf paragraphe 1.2.2). Il revient au maître d'ouvrage de décider s'il est lui-même opérateur de compensation ou s'il fait le choix de déléguer. Dans cette hypothèse, le contenu de la délégation peut être variable : recherche du foncier, signature des conventions foncières, gestion des sites, suivi naturaliste. Le statut des opérateurs est varié. Les associations sont présentes en tant qu'opérateur de compensation, ainsi que des bureaux d'étude<sup>11</sup>. Les conventions entre maîtres d'ouvrage et opérateurs sont d'une grande diversité.
- Les services déconcentrés de l'État jouent un rôle incontournable d'**autorité administrative** en rédigeant l'arrêté d'autorisation qui précise le contenu des mesures de compensation, et en réalisant le contrôle de leur mise en œuvre. Ils mettent aussi en relation les maîtres d'ouvrage avec les opérateurs de compensation susceptibles de répondre à leurs demandes. Plus largement en région, l'État associé aux collectivités locales, mène souvent des réflexions afin de contribuer à définir des méthodes et des bonnes pratiques dans la mise en œuvre de la séquence ERC sur le territoire régional. Il y associe l'ensemble des acteurs concernés (associations de protection de la nature, association gestionnaires d'espaces naturels, bureaux d'étude, etc.).
- Les **associations** gestionnaires d'espaces naturels et les associations de protection de la nature : elles peuvent se positionner comme opérateur de compensation répondant à la demande, mais aussi intervenir, ainsi que les bureaux d'études, comme des experts ou conseillers, tant de l'autorité administrative que des maîtres d'ouvrages, des propriétaires ou de bureaux d'études, aux différentes phases de la compensation.
- Les **propriétaires fonciers** (publics ou privés, associatifs le cas échéant) : ils sont sollicités en direct par les maîtres d'ouvrage ou par l'opérateur de compensation en charge du travail d'animation foncière participent au jeu d'acteurs. Quand les terrains nécessaires aux mesures compensatoires ne sont pas compris dans la déclaration d'utilité publique (DUP), les propriétaires ont un rôle fondamental, facilitateur au nom de l'intérêt général ou au contraire bloquant au nom d'intérêts personnels. Les éventuels exploitants, gestionnaires ou usagers (exploitants agricoles, chasseurs, associations, établissements publics ...) de ces terrains sont également directement concernés.

---

<sup>10</sup> Aujourd'hui SNCF Réseau

<sup>11</sup> Beaucoup d'entre eux ont signé une charte d'engagement des bureaux d'études dans le domaine de l'évaluation environnementale, démarche portée par le ministère en charge de l'environnement et qui s'inscrit dans la continuité des travaux relatifs à la séquence ERC.

- Les **opérateurs fonciers** (SAFER et établissements publics fonciers - EPF principalement) : du fait de leur rôle de régulation et d'orientation de l'usage des terrains qu'ils acquièrent et revendent.
- Enfin, divers établissements publics de l'État sont de près ou de loin concernés par la compensation, comme les Agences de l'eau (AE), le Conservatoire du littoral (CL) ou l'Office national des Forêts (ONF), soit du fait de leur patrimoine foncier, soit par leur capacité de financement des autres acteurs. Le dernier venu, l'Agence française pour la biodiversité interviendra notamment à deux titres sur la compensation, le suivi des mesures et l'inventaire des terrains publics susceptibles d'accueillir des mesures de compensation.

## 1.4. Cinq conditions pour aller vers une compensation effective

*Réussir l'effectivité de la compensation reste un objectif ambitieux, ne serait-ce que parce qu'il s'agit d'intervenir sur des milieux vivants complexes dont l'évolution à court, moyen et long terme n'est pas facile prévoir, à contrôler ou à garantir. Atteindre cet objectif passe par la mobilisation d'acteurs aux intérêts souvent contradictoires, ainsi que par le recours à des compétences fines. La question foncière, on y reviendra au 1.5 est bien sûr cruciale, puisque la plupart des mesures s'appliquent sur des terrains bien identifiés. Enfin, une compensation effective nécessite une action persévérante sur un temps long. Elle a un coût, encore mal connu, variable d'un projet à un autre, mais en tout état de cause très conséquent et qui doit être assumé.*

### 1.4.1. Une anticipation cruciale... mais difficile en pratique

Une des difficultés principales à laquelle sont confrontés les maîtres d'ouvrage est celle de la disponibilité de terrains susceptibles d'être support des mesures de compensation. Il doit s'agir de terrains pour lesquels la mise en œuvre de mesures de compensation devra systématiquement et conformément au principe d'additionnalité, permettre un gain de biodiversité<sup>12</sup>. Le maître d'ouvrage devra en outre, en direct ou par l'intermédiaire d'un opérateur de compensation, s'assurer d'une « maîtrise foncière »<sup>13</sup> suffisante pour permettre d'asseoir la pérennité des mesures.

La compensation par l'offre devrait constituer bien sûr une des réponses à ce besoin d'anticipation. Les quatre expérimentations<sup>14</sup> en cours en France se heurtent cependant à un ensemble de difficultés dont celle de la « proximité » imposée par la loi<sup>15</sup> aux mesures de compensation par rapport au lieu de l'opération qui les génère, mais aussi celle de l'investissement préalable et donc de la capacité de l'opérateur à supporter cet investissement et à assumer le risque financier associé.

<sup>12</sup> Principe selon lequel les mesures de compensation doivent permettre, sur un terrain donné, un gain net en termes de biodiversité par rapport à la situation préalable à la mise en œuvre de mesures de compensation.

<sup>13</sup> On verra en 1.5 que cette « maîtrise » peut prendre différentes formes.

<sup>14</sup> Expérimentations suivies par le CGDD : opération « Cossure » en région Provence Alpes Côte d'Azur (PACA) pour la CDC-Biodiversité depuis 2008, l'entreprise EDF en Isère, le bureau d'études Dervenn en Bretagne et le Conseil départemental des Yvelines pour son propre territoire départemental depuis 2015.

<sup>15</sup> Fonctionnelle et géographique, selon des critères qui restent en discussion et qui posent question à de nombreux acteurs de terrain.

Le besoin d'anticipation ne se limite cependant pas à la compensation par l'offre. Il concerne également au premier chef la compensation à la demande. Il passe en effet par une connaissance précise du patrimoine naturel de la région concernée, souvent liée à la réalisation d'inventaires de données naturalistes, et des espaces pouvant servir d'accueil aux mesures de compensation, c'est-à-dire d'espaces dont le niveau de biodiversité n'est pas optimal. La loi biodiversité a ainsi confié à l'AFB la réalisation d'un inventaire de ce type de zones relevant du domaine public.

L'utilisation des outils de planification territoriale (schéma régional, d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires - SRADDET, Schémas de cohérence territoriale - SCOT, plan local d'urbanisme intercommunal - PLUI) pourrait permettre une meilleure anticipation des futurs besoins en matière de compensation en fonction des opérations prévisibles, et des orientations pour la localisation de futures mesures. Certains services régionaux rencontrés ont évoqué le fait d'inscrire dans leur SRADDET des zones susceptibles de servir de futures mesures compensatoires. D'autres ont évoqué la nécessité que les mesures compensatoires fassent l'objet d'une inscription au PLUI pour en garder la mémoire et pour ne pas utiliser des terrains de mesures compensatoires à d'autres fins que la seule compensation. Une des difficultés consiste à éviter que l'utilisation de tels outils ait des effets pervers en attisant une spéculation foncière liée aux futurs besoins de compensation. Si la question n'est pas résolue à ce jour, nombreux sont ceux qui pensent que le PLUI constituerait la bonne échelle, selon des modalités qui restent à déterminer.

#### ***1.4.2. Un recours indispensable à des compétences pointues en écologie***

C'est sans doute une évidence de le dire, mais la détermination de mesures de compensation ne peut s'analyser qu'au cas par cas, au plus près du terrain, si l'on ambitionne que ces mesures soient adaptées au contexte écologique local et effectives, c'est-à-dire répondant à l'obligation de résultat fixée par la loi.

Cela suppose que le maître d'ouvrage dispose de ces compétences, soit en interne, soit par voie contractuelle (avec une association, un établissement public, une entreprise spécialisée, etc.), soit en combinant les deux, tout au long du processus allant de l'identification et de la conception des mesures, à leur mise en œuvre puis à leur suivi sur le long terme afin qu'elles portent effectivement leurs fruits.

Cette exigence n'a rien d'anecdotique compte tenu de la complexité scientifique et technique de ce type d'intervention sur les milieux naturels, souvent délicate à mettre en œuvre. Il ne s'agit pas en effet de créer une pelouse urbaine monospécifique ou un jardin potager qui produira dès sa première année d'existence, ni de construire des bâtiments ou des ouvrages d'art<sup>16</sup>, mais bien de tenter de restaurer, avec doigté, un écosystème qui avait souvent mis des siècles à s'établir.

Il importe de pouvoir mobiliser une ingénierie écologique spécifique non seulement en bureau pour sa conception, mais aussi sur le terrain avec une conduite de chantier appropriée.

---

<sup>16</sup> Activités parfaitement respectables et utiles bien sûr !

### **1.4.3. Un ancrage territorial et une proximité des acteurs de terrain essentiels**

Deux acteurs incontournables de la compensation sont d'une part les propriétaires fonciers (publics ou privés), d'autre part les exploitants, gestionnaires ou usagers des terrains qui sont le support de mesures de compensation. Les uns comme les autres sont concernés par ces mesures qui affectent leur terrain, ou peuvent être appelés à contribuer, par leur activité professionnelle (exploitants agricoles principalement mais aussi forestiers, etc.), de loisir (chasseurs, pêcheurs notamment), à la mise en œuvre des mesures.

Engager ces acteurs dans un projet de compensation sur le long terme demande à la fois une bonne connaissance de ceux-ci, de leurs contraintes, de leurs motivations à agir ainsi qu'une compréhension des enjeux économiques associés. Cela requiert en outre une capacité d'animation et de négociation articulée avec une ingénierie territoriale pour bâtir de véritables projets de territoire dès que les terrains concernés représentent des surfaces importantes. On trouvera au 2.1.3 la présentation d'un exemple illustrant ce travail conduit en concertation.

Les maîtres d'ouvrage conduisent rarement seuls ce type de travail compte tenu, du temps et de la proximité que ces processus requièrent, outre les compétences techniques signalées auparavant.

### **1.4.4. Une perspective de long terme, y compris au-delà de la période d'obligations légale, qui réclame des garanties juridiques et financières**

La compensation écologique, pour être effective, ne peut se concevoir et se mettre en œuvre que sur un temps long. La commission sénatoriale a relevé début 2017 que « *la pérennité de la compensation semble passer par la capacité des territoires à définir une vision structurée de la compensation qui doit constituer un des volets d'une politique de reconquête de la biodiversité* ». L'implication des collectivités locales, au côté des services déconcentrés de l'État, dans le processus de concertation qui aboutit à déterminer, avec les maîtres d'ouvrage, les mesures de compensation à mettre en œuvre, semble en tout état de cause essentielle aux rapporteurs. Il est d'autant plus facile que ces dernières ont défini une politique en la matière, ce qui semble encore peu le cas à ce jour.

Au-delà de ce cadre favorable quand il existe, les acteurs doivent s'organiser pour assurer la mise en place sur plusieurs années, voire plusieurs décennies, des mesures de compensation, le plus souvent par voie contractuelle. La qualité du contrat établi et de sa teneur juridique constituent une des bases d'une compensation effective. Une autre base, tout aussi importante est celle de la relation financière entre les contractants. Ce dernier point soulève deux types de questions. D'une part, celle de la précision de l'évaluation de coûts d'intervention sur le vivant, dont on ne maîtrise pas toujours précisément les réactions et évolutions dans le temps. D'autre part, celle de la garantie de disponibilité des fonds nécessaires sur une période aussi longue. Cette dernière question concerne soit le maître d'ouvrage lui-même, soit l'opérateur de compensation lorsque celui-ci reçoit un paiement unique pour l'ensemble de la période d'obligation.

Assurer une qualité des contrats et des dispositions financières afférentes, adaptée au temps long des mesures de compensation, implique le recours à des experts juridiques

et financiers si l'on souhaite assurer l'effectivité des mesures de compensation.. Ceci n'est pas forcément à la portée de n'importe quel acteur.

Par ailleurs, une des critiques les plus fréquentes, à laquelle les rapporteurs s'associent, est celle de l'incertitude sur le devenir des mesures de compensation et des terrains qui en sont le support au-delà de la période d'obligation fixée au cas par cas par l'autorité administrative. Cet état de fait conduit la plupart des acteurs entendus à une double interrogation. La première porte sur la pertinence d'une limite alors même que les opérations qui ont généré ces compensations ont en général une durée de vie, et donc d'impacts, beaucoup plus longue. La seconde porte sur le fait de savoir si un même terrain pourra être le support de nouvelles compensations au-delà de la période d'obligations. Cela a déjà été le cas selon les témoignages recueillis par les rapporteurs.

Le suivi des mesures de compensation devrait permettre, à terme, d'objectiver les tendances constatées, mais cela prendra du temps.

Les rapporteurs suggèrent **que l'État, en lien avec les acteurs concernés, s'empare de cette question essentielle pour asseoir la légitimité même du recours à la compensation.**

#### **1.4.5. Un coût de la compensation à assumer**

Dans un chapitre baptisé « *La boîte noire des coûts de la compensation* » la commission sénatoriale a présenté la difficulté qu'elle a eue à approcher le coût de la compensation pour les opérations sur lesquelles elle s'est penchée<sup>17</sup>. Aucune compilation exhaustive n'existe aujourd'hui et les maîtres d'ouvrage invoquent souvent le secret commercial dans un contexte concurrentiel. Les estimations qui ont été fournies à la commission font état d'un coût estimé entre 5 et 10 % du coût total de l'opération avec de grosses variations cependant d'un projet à l'autre. En matière de compensation par l'offre, là encore les chiffres qui circulent sont très variables d'un projet à l'autre : de 40 000 €/ha en France jusqu'à 400 000 USD/ha sur certains projets aux États-Unis.

La commission sénatoriale a fait un ensemble de propositions pour assurer la transparence du coût de la compensation écologique, avec comme objectif affiché la prise de conscience par chacun de son importance comparativement aux deux premières phases de la séquence ERC et afin d'éviter une course à la baisse des prix entre opérateurs en concurrence. *A contrario*, lors de leurs entretiens, les rapporteurs ont entendu la préoccupation des maîtres d'ouvrage d'éviter une « surenchère écologique » afin d'aller vers des coûts plafonnés et acceptables.

Les rapporteurs souhaitent rappeler que la compensation, comme solution ultime lorsque l'évitement et la réduction n'ont pas été suffisamment opérantes, n'est pas une solution de facilité. Elle a de ce fait un coût significatif et l'autorité administrative ne doit pas favoriser une compensation « au rabais ». Elle doit être considérée tant par l'initiateur du projet que par le maître d'ouvrage comme faisant partie à part entière de l'opération. À ce titre son coût doit être intégré, dès le départ, au coût global du projet.

---

<sup>17</sup> « *Il ressort des travaux de votre commission d'enquête qu'il n'existe pas de véritable transparence sur les coûts qui sont induits par la compensation, et plus largement par la séquence ERC, alors que cette transparence semble nécessaire.* » - page 67 du rapport de la commission

## **1.5. La propriété du foncier, un atout précieux, mais ni indispensable, ni suffisant pour sécuriser la mise en œuvre de la compensation**

Faire en sorte que la compensation soit un outil qui concoure à l'objectif général d'arrêt de la perte nette de biodiversité et à sa reconquête dans les zones sur lesquelles elle s'applique, suppose une approche essentiellement active et interventionniste (travaux, arrêt ou changement de pratiques de gestion, opérations d'entretien...) et pendant un temps long, sur les milieux dégradés concernés, en vertu du principe d'additionnalité de la compensation.

Il s'agit de chercher à garantir, d'une part que les terrains concernés ne changeront pas, sur le long terme, de destination, d'autre part que les travaux de génie écologique conduits ainsi que la gestion appliquée permettront d'atteindre ce but de manière pérenne. Les rapporteurs ne s'intéresseront pas ici à la deuxième partie de la question, celle-ci ayant été abordée ci-dessus (compétences à réunir, contractualisation et financement).

Reste donc à déterminer s'il est indispensable d'être propriétaire et si oui, qui doit être propriétaire, pour s'assurer du non changement de destination des terrains concernés.

La réponse n'a rien d'évident tout particulièrement parce qu'il faut l'envisager sur plusieurs décennies. Sur une telle échelle de temps, les changements réglementaires, d'orientations politiques (au niveau national ou local), les évolutions (créations, transformations, disparitions) des acteurs publics et *a fortiori* privés, rendent impossible toute solution parfaite. Dès lors, assurer de manière certaine, sous l'angle foncier, la pérennité des mesures de compensation, reste illusoire et les fragilités respectives des options retenues de ce point de vue apparaissent assez relatives.

Les maîtres d'ouvrage ne se positionnent pas tous de la même façon sur la question de l'acquisition foncière en propre. Leur attitude à cet égard dépend autant des obligations qui leur sont faites par l'autorité administrative (qui peut leur imposer la possession d'un taux minimal des terrains de compensation) que de leur calcul économique en fonction du recours ou non à un ou plusieurs opérateurs de compensation. De même, les opérateurs de compensation ont à faire le choix d'acquérir eux-mêmes les terrains concernés ou d'en assurer la maîtrise par d'autres moyens, comme le recours aux baux emphytéotiques par exemple.

La première hypothèse apparaît comme la solution la plus évidente et la plus sûre, chaque fois que cela est possible. Elle se heurte cependant souvent, dans la réalité, à des obstacles d'ordre économique (pression foncière, coût des acquisitions) et social (opposition d'une partie des acteurs du territoire), donc à l'indisponibilité d'acquérir ces terrains et oblige en conséquence les acteurs à faire appel, de manière pragmatique, à d'autres solutions.

Le recours à des terrains publics est également une voie de sécurisation intéressante, mais il ne peut répondre à toutes les situations, loin s'en faut, ni ne constitue une sécurité parfaite si ces terrains restent dans le domaine privé de l'État ou des collectivités.

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que la compensation n'est pas un acte de protection réglementaire de terrains au titre de la protection de la nature (comme le sont les parcs nationaux ou les réserves naturelles par exemple) ni porteuse par

elle-même de servitudes<sup>18</sup>. Sa sécurisation n'est donc pas à rechercher, dans l'état actuel de la législation par ce type de voie, mais bien par le jeu des acteurs, par la mobilisation de leur intelligence collective et par la contractualisation.

## **1.6. Opérateurs de compensation : un bouillonnement d'initiatives en devenir**

### **1.6.1. Des motivations variées**

La conception et la mise en œuvre de la compensation est une opération complexe et risquée qui requiert de la part des maîtres d'ouvrages des compétences variées qui ne font pas partie de leur cœur de métier. Si certains ont opté pour recruter en interne tout ou partie de ces compétences, d'autres préfèrent avoir recours à des opérateurs, même s'ils gardent *in fine* la responsabilité de l'obligation de résultats des mesures de compensation.

Depuis que la loi biodiversité de 2016 et ses décrets d'application ont précisé le cadre de la compensation, beaucoup d'acteurs réfléchissent à devenir des « opérateurs de compensation » que ce soit par la demande ou par l'offre : collectivités locales, établissements publics, bureaux d'étude privés, opérateurs fonciers, fondations (chasseurs, pêcheurs)... Les associations gestionnaires d'espaces naturels ou de protection de la nature ne font pas exception, même si la notion même de compensation leur pose souvent problème, on y reviendra dans le deuxième chapitre du présent rapport.

Les motivations de ces acteurs, dont la plupart opèrent déjà depuis plusieurs années dans le champ de la compensation écologique, ne sont pas toutes du même ordre. Si certains y voient des opportunités en termes d'activité économique, les bureaux d'étude notamment, d'autres s'inscrivent dans ce processus pour mieux l'orienter voire le contrôler en fonction des responsabilités qu'ils assument par ailleurs. Il s'agit notamment des collectivités locales, compte tenu des conséquences que la compensation peut avoir sur l'aménagement du territoire, ou des opérateurs fonciers. D'autres, comme les associations, pensent qu'il est difficile de se désintéresser d'un sujet dont l'enjeu final est la préservation voire la reconquête effective de la biodiversité. D'autres encore, les agriculteurs et les forestiers principalement, considèrent que la compensation peut affecter, positivement ou négativement, leur activité et qu'ils doivent donc être présents dans ce domaine.

### **1.6.2. La capacité d'alliance et l'ancrage territorial, deux facteurs clefs de succès**

Il est intéressant de constater que les opérateurs qui souhaitent faire de la compensation une activité principale ou significative, réfléchissent en termes d'alliances, souvent ancrées sur un territoire donné.

Deux initiatives de ce type ont été présentées lors de la réunion du collège eau et biodiversité du 27 juin. Le département des Yvelines travaille à la création d'un groupement d'intérêt public (GIP) qui pourrait associer le département des

<sup>18</sup> Les « obligations réelles environnementales », sorte de servitudes librement consenties par un propriétaire privé instituées par la loi biodiversité de 2016 « peuvent être utilisées à des fins de compensation ».

Hauts-de-Seine, divers établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des établissements publics ou sociétés d'aménagement, des groupes privés, etc. Ce GIP qui pourrait être opérationnel début 2018, aurait compétence sur le territoire des deux départements et éventuellement au-delà en Île-de-France en fonction des décisions de la région sur cette question. Autre exemple d'initiative, la SAFER Île-de-France et le bureau d'étude Biotope ont créé début 2017 Archipel<sup>19</sup> présentée comme une « offre de services » pouvant apporter « une solution unique pour respecter le cadre légal dans des délais réduits, offrir des solutions de portage foncier adaptées au modèle économique du maître d'ouvrage, donner l'opportunité d'accompagner des projets de territoires et garantir une bonne acceptation locale des mesures compensatoires ». Le champ d'action d'Archipel est dans un premier temps limité à l'Île-de-France,

Cette double dimension d'alliance et d'ancrage territorial paraît en effet la meilleure option pour réunir la palette de compétences (scientifiques, techniques, foncière, juridiques, en ingénierie écologique...) nécessaires et la capacité de faire émerger, en concertation, des solutions en prise avec les réalités locales ou encore d'animer de véritables projets de territoires articulés avec les mesures de compensation.

Enfin, et cela tout particulièrement dans le cadre de la compensation par l'offre, l'alliance avec des partenaires capables d'assurer une assise financière solide à l'opérateur constitue sans nul doute un facteur de succès déterminant.

### **1.6.3. L'attente d'une clarification par l'État des règles relatives à l'offre de compensation**

Le paysage du côté des opérateurs reste encore très mobile, d'autant que les précisions sur l'encadrement de la compensation ont été établies récemment et qu'elles restent incomplètes. La complexité du droit de la compensation et les difficultés auxquelles se heurtent les acteurs, dont l'autorité administrative, pour sa mise en application, constituent une source importante d'insécurité et ne favorisent pas la définition des stratégies des uns et des autres.

Ce point a été évoqué par Laurent Piermont, président directeur général de la CDC-Biodiversité, lors de la réunion du collège eau et biodiversité du CGEDD du 27 juin 2017. Celui-ci a insisté sur le fait que « *faute d'un cadre stabilisé pas un euro d'argent privé ne viendrait sur le champ de la compensation* ».

Plus généralement, les rapporteurs ont pu prendre conscience des interrogations, parfois source du relatif désarroi qui prédomine dans les territoires. Ils ont par exemple entendu des présentations très différentes pour des mesures compensatoires concernant des destructions de milieux pourtant très similaires, constaté des compréhensions très variables de la notion même d'additionnalité au sein des services de l'État, ou qu'aucun suivi des mesures de compensations n'existe vraiment.

Les rapporteurs suggèrent que **le CGDD et la DEB, en lien avec l'AFB, accélèrent l'effort d'explication, de clarification et parfois d'adaptation des règles afin que les acteurs et notamment les opérateurs qui souhaitent développer une offre de compensation puissent s'organiser en conséquence.**

La création d'agences régionales de la biodiversité (ARB) entre les acteurs locaux et l'AFB pourrait faciliter cet effort.

---

<sup>19</sup> <http://www.archipel-biodiversite.fr/>



## **2. Les conservatoires d'espaces naturels peuvent contribuer à une compensation écologique effective**

*Les conservatoires s'inscrivent d'ores et déjà plus ou moins fortement dans la compensation. Ils le font conformément au positionnement éthique qu'ils ont défini, à savoir : la compensation s'inscrit dans la démarche « Éviter, réduire, compenser » et ne doit être réfléchi que lorsque tout a été mis en œuvre pour éviter et réduire. Comme d'autres associations, ils sont sollicités directement ou indirectement par les maîtres d'ouvrage et sont pleinement conscients de l'importance que prend le sujet. Leur crainte que la politique de protection de la biodiversité ne soit à terme financée que par les seuls aménageurs reste cependant très forte.*

### **2.1. Une expérience et des compétences clef pour faire entendre la voix de praticiens**

#### **2.1.1. Une technicité reconnue dans le domaine de la biodiversité**

Les conservatoires des espaces naturels (CEN), dont le premier est né il y a un peu plus de quarante ans (création du conservatoire des sites alsaciens en 1976) sont des acteurs présents sur la plus grande partie du territoire. Ils sont aujourd'hui au nombre de 29.

De statut associatif loi 1901, les conservatoires des espaces naturels ont pour objectif premier la préservation des milieux naturels qui présentent une richesse floristique et faunistique reconnue. Ils interviennent par maîtrise foncière (acquisition) et maîtrise d'usage (location, convention de gestion).

Pour atteindre cet objectif premier, les conservatoires se sont donné pour missions de connaître, protéger, gérer, valoriser les milieux naturels. C'est ainsi qu'ils interviennent sur 2 989 sites représentant 154 030 ha<sup>20</sup> dont près de la moitié<sup>21</sup> sont des terrains militaires.

Les conservatoires d'espaces naturels animent également des projets de territoire (animation de mesures agro-environnementales, animation d'une partie du réseau Natura 2000,..). En 2016 les conservatoires sont animateurs de 180 documents d'objectifs (DOCOB)<sup>22</sup>.

Les conservatoires d'espaces naturels contribuent également à la politique « Plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées » (PNA) soit en tant que porteurs soit en tant que partenaires. Leur fédération est membre de différentes instances nationales concernant la biodiversité.

Pour définir leurs stratégies, les conservatoires s'appuient non seulement sur leur conseil d'administration dont la composition varie d'un conservatoire à l'autre, mais aussi sur leur conseil scientifique. Ce dernier, pluridisciplinaire, autonome vis-à-vis du conseil d'administration, est chargé de veiller au bien-fondé des actions entreprises par le conservatoire, en donnant un avis sur tout projet d'acquisition ou de maîtrise d'usage et en approuvant les plans de gestion.

---

<sup>20</sup> Chiffres 2016 issus du tableau de bord 2017 des CEN (voir Annexe 3). Pour mémoire, sur le territoire national, 1 616 sites Natura 2000 disposent d'un DOCOB parmi lesquels 1 464 sont animés.

<sup>21</sup> Environ 70 000 ha.

<sup>22</sup> Source : Rapport d'activité des services déconcentrés - Gestion des ressources naturelles - 2016- Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la mer.

Salariés et bénévoles sont chargés de la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie avec la particularité de l'action des conservateurs bénévoles, précieux relais sur le terrain, qui prennent en charge le suivi de l'espace préservé en relation régulière avec la population locale.

Concrètement en 2016 le réseau des conservatoires représente 939<sup>23</sup> salariés (dont 16 % de cadres), 7 072 adhérents, 3 730 bénévoles dont 832 conservateurs et 410 membres du conseil scientifique<sup>24</sup>.

### **2.1.2. Un ancrage local fort et ancien**

*La charte des conservatoires mise à jour en 2015 précise que « Acteurs territoriaux et de proximité, les Conservatoires élaborent des projets de conservation des sites dont ils assurent la gestion en prenant en compte les aspects culturels, patrimoniaux, économiques et humains. La participation des habitants d'un territoire est garante d'une bonne appropriation des enjeux de gestion et de la pérennité et du développement de l'action des Conservatoires. »*

La démarche des conservatoires se caractérise donc par la préoccupation de travailler en partenariat étroit avec l'ensemble des acteurs du territoire. Cette préoccupation implique de bien comprendre, pour chacun des espaces naturels auxquels s'intéressent les conservatoires, en quoi il est menacé, pourquoi il faut le gérer, comment et avec qui. C'est donc dans un esprit de dialogue avec tous les acteurs du territoire que les conservatoires engagent leur mission dans un vrai choix politique et assumé d'un positionnement non militant.

Au regard de la diversité des situations territoriales, les conservatoires élaborent des partenariats très différents d'un territoire à l'autre, mais toujours dans le cadre de liens forts avec les services de l'État et les collectivités. Ceux-ci traduisent un partenariat de longue date et souvent confiant, non seulement technique mais aussi financier.

Les régions s'appuient sur les conservatoires pour mener à bien leur politique de préservation de la biodiversité, certaines allant même jusqu'à définir les conservatoires comme acteurs relais de leur propre politique. Certains départements, quant à eux, s'appuient sur les conservatoires pour réfléchir et/ou mener leurs politiques en faveur des espaces naturels sensibles. L'ensemble des partenaires insistent sur la capacité des conservatoires à gérer les espaces naturels en concertation avec les autres acteurs du territoire, sur leur bonne connaissance des milieux, mais aussi des enjeux locaux, ainsi que sur l'intérêt de leur présence sur l'ensemble du territoire régional/départemental.

En revanche, les collectivités territoriales ne sont pas unanimes quant au fait que les conservatoires soient des propriétaires fonciers. Leurs positions varient en fonction du contexte historique et de leurs stratégies foncières respectives.

---

<sup>23</sup> Le référentiel des métiers des CEN établi en 2014 montre la diversité des compétences internes autour de cinq familles de métiers : animation territoriale, gestion des connaissances et des ressources, gestion des espaces naturels, direction/administration et valorisation/communication.

<sup>24</sup> Chiffres 2016 issus du tableau de bord 2017 des CEN.

### 2.1.3. Une expérience concrète de la compensation

En 2016, les conservatoires d'espaces naturels ont déclaré (avec un taux de réponse de 70 %), dans le cadre d'une enquête réalisée par la fédération nationale des conservatoires, que 4 150 ha de terrains soit acquis, soit conventionnés, étaient issus de mesures compensatoires. L'enquête montre que le réseau des CEN est clairement engagé dans la compensation, avec des implications cependant très variables d'un conservatoire à l'autre.

Les projets qui ont entraîné ces compensations concernent d'abord les grandes infrastructures linéaires (autoroutes, lignes TGV, etc.), puis les carrières, les routes, l'urbanisation (Zones d'aménagement concertés – ZAC, etc.), les réseaux (électricité, eau, gaz...), l'urbanisation résidentielle (lotissement, etc.), les projets industriels ou portuaires, l'éolien, etc. La palette de missions réalisées dans ce cadre est très large, du simple conseil à la recherche de foncier à acquérir, de la signature de contrats avec des agriculteurs à la mise en œuvre de travaux de restauration écologique, de suivis naturalistes de terrain à la mise en œuvre d'une gestion de long terme... Pour certains conservatoires, le foncier ainsi concerné atteint jusqu'à plus de 20 % du foncier détenu et/ou géré, même si pour la grande majorité d'entre eux, on reste en dessous des 10 %.

Enfin, une forte proportion des interventions des CEN fait suite à des sollicitations directes des maîtres d'ouvrage ou des services déconcentrés de l'État.

L'ensemble de ces données conduit 80 % des CEN qui ont répondu à l'enquête à se considérer d'ores et déjà comme des opérateurs de compensation. Il s'agit exclusivement à ce stade de compensation à la demande, même si les deux tiers de CEN qui ont répondu n'excluent pas à l'avenir de s'intéresser à la compensation par l'offre.

Confrontés à la question des mesures compensatoires bien avant la loi biodiversité, les conservatoires ont souhaité rédiger une « *charte éthique mesures compensatoires* » et ce dès 2009. Une deuxième version a été rédigée en 2015 à l'époque où il n'était pas encore question d'offre de compensation. La charte positionne clairement les conservatoires d'espaces naturels comme acteur de la compensation, « *partenaire légitime et fiable de la mise en œuvre des mesures compensatoires* »<sup>25</sup>, dans une posture de réponse à la demande avec une analyse au cas par cas. Leur décision d'agir est fondée sur :

- la légalité de la procédure d'instruction du plan/projet/programme ;
- le respect avéré de l'intérêt général en cas de déclaration d'utilité publique ;
- la validité de l'évaluation des impacts du plan/projet/programme ;
- le respect et l'optimisation des étapes d'évitement et de réduction ;
- le respect du principe d'additionnalité ;
- la pérennité de la compensation au regard de la durée des impacts résiduels engendrés ;
- l'équilibre entre l'ampleur des pertes de biodiversité, de fonctionnalité, de continuité et les gains correspondants recherchés ;
- la faisabilité scientifique et technique de la mesure compensatoire ;
- l'octroi de moyens financiers en adéquation avec les objectifs et la durée de la mesure compensatoire<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Extrait de la charte éthique-Mesures compensatoires.

<sup>26</sup> Extrait de la charte éthique

Le réseau des conservatoires, confronté à la sollicitation des DREAL et des maîtres d'ouvrage, avant même que l'arrêté d'autorisation soit pris, souhaite actualiser la charte éthique notamment sur la manière d'agir en amont de l'arrêté d'autorisation.

Une chose est certaine, et cela a été beaucoup souligné par les DREAL, les conservatoires des espaces naturels ont par leur ancrage territorial, par leur approche scientifique et leur compétence en ingénierie écologique, par leur expérience de gestion d'espaces avec des mesures de suivi et des facultés de réajustement si besoin est, par leur démarche intégratrice des enjeux environnementaux, par leur éthique, de vraies compétences pour être acteur de la compensation.

Pour ne prendre qu'un exemple, les rapporteurs prendront celui du travail réalisé par le CEN Languedoc Roussillon dans le cadre du déplacement de l'A9 à Montpellier depuis 2012.

Les mesures compensatoires, à mettre en œuvre, étaient en lien direct avec les impacts sur les garrigues. D'une part le maître d'ouvrage a confié la réalisation des mesures compensatoires au conservatoire Languedoc Roussillon et a financé l'achat de terrains au profit d'un fonds de dotation propre à ce conservatoire. D'autre part, un long travail complémentaire d'animation foncière avec la SAFER, la chambre d'agriculture, les communes, notamment pour les biens vacants sans maître, a permis la création d'une association foncière agricole (AFA) en 2015 à laquelle adhèrent plus de 50 propriétaires qui ont donné mandat de gestion à l'AFA. Par réponse à un appel à projets, un éleveur, dont les pratiques agropastorales permettent l'entretien d'un espace jusqu'alors enfriché et donc un gain de biodiversité (terrains des mesures compensatoires plus terrains de l'AFA), a pu s'installer. Il est important de souligner deux clés de la réussite. La première a été le temps qu'ont su se donner l'ensemble des acteurs, y compris les services de l'État, pour le travail d'animation foncière territoriale. Face aux délais imposés dans les arrêtés, pas toujours en phase avec le temps du foncier, le développement d'une spéculation foncière a ainsi été évité. La deuxième est la capacité qu'a le conservatoire de travailler en partenariat étroit avec l'ensemble des partenaires du territoire pour inscrire la démarche dans un projet de territoire et faire que les mesures compensatoires soient un vrai levier pour, non seulement gagner en biodiversité, mais aussi accompagner la transition écologique de l'agriculture.

## **2.2. Un environnement statutaire et financier, source d'adaptabilité aux situations locales, mais qui présente cependant des fragilités**

*Les conservatoires, au statut associatif souple, ont su s'adapter à la diversité des situations territoriales pour mettre en œuvre leur projet d'intérêt général et, à ce titre, sont à ce titre reconnus par leurs partenaires. Cependant, il existe des points de fragilité statutaires, financiers ou de gouvernance qui peuvent compliquer leur action, surtout dans le cadre d'un positionnement en tant qu'acteur de la compensation. Il s'agit des limites de l'agrément dont ils bénéficient, des risques d'ingérence liés à une trop grande place dans certains conseils d'administration, de financeurs qui peuvent être aussi maîtres d'ouvrage de projets, et enfin de l'importance de leurs financements d'origine publique.*

### **2.2.1. Des acteurs qui se créent librement, reconnus mais non exclusifs**

La naissance des conservatoires a toujours été le fruit d'une volonté des acteurs locaux sans intervention pro-active ni contrôle de l'État. Ils se créent, s'organisent et fonctionnent librement, dans le respect des obligations liées au statut qu'ils choisissent.

Il aura fallu attendre 2010, soit 34 ans après la naissance du premier conservatoire d'espaces naturels, pour une première reconnaissance de ceux-ci par un article du code de l'environnement qui leur est consacré (article L.414-11 du code de l'environnement : « *Les conservatoires régionaux d'espaces naturels contribuent à la préservation d'espaces naturels et semi-naturels notamment par des actions de connaissance, de maîtrise foncière et d'usage, de gestion et de valorisation du patrimoine naturel sur le territoire régional* ». L'article précise les actions réalisées par les conservatoires, reconnaissant ainsi la qualité du travail accompli et la possibilité qu'ils ont d'être agréés par l'État et la Région.

L'agrément, facultatif, tel qu'il est prévu par le décret du 7 octobre 2011 est délivré pour une durée de dix ans, par le préfet de région et le président du conseil régional, sur la base de la présentation d'un plan d'actions comprenant l'obligation de réalisation d'un plan de gestion validé scientifiquement pour chaque site dont le conservatoire a la responsabilité. Il vaut approbation du plan d'actions. En tant que tel, au-delà de la reconnaissance, l'agrément n'apporte pas de sécurité particulière aux conservatoires.

La récente modification, liée à l'article 84 de la loi biodiversité de 2016, rajoute que les conservatoires « *mènent également des missions d'expertise locale et des missions d'animation territoriale en appui aux politiques publiques en faveur du patrimoine naturel* » en plus de leurs actions principales relatives à la contribution à la préservation d'espaces naturels et semi-naturels. Cette modification est le signe d'une reconnaissance réitérée de l'État et des collectivités territoriales qui considèrent cet acteur important. Mais ils n'en font pas pour autant un acteur incontournable dans la mesure où les textes ne leur confient ni la gestion d'un service public, ni des prérogatives de puissance publique (comme le droit de préemption par exemple). Ils ne précisent pas non plus ce qu'emporte concrètement l'agrément qu'ils peuvent solliciter. Les CEN exercent néanmoins des missions d'intérêt général, caractère évoqué dans la convention pluriannuelle entre le ministère en charge de l'environnement et la fédération des conservatoires.

Les articles 82 et 83 de la loi biodiversité ont par ailleurs modifié le code général de la propriété des personnes publiques en rajoutant les conservatoires d'espaces naturels à la liste des acteurs susceptibles de se voir confier la gestion d'immeubles dépendant du domaine public et du domaine privé de l'État.

### **2.2.2. Un statut associatif, mais très lié aux acteurs publics**

Les conservatoires ont adopté des statuts d'association déclarée loi 1901. Il n'y a pas de statut type s'appliquant à chaque conservatoire. La diversité des situations de construction des associations explique l'absence de modèle unique. Les conservatoires sont nés d'une volonté du terrain, avec des statuts adaptés aux situations territoriales.

Pour exemple, la question de l'adhésion à l'association est traitée de façon très différente d'un conservatoire à l'autre. Pour certains conservatoires, l'adhésion de membres individuels est importante, pour d'autres elle est impossible.

Les conseils d'administration ont, eux aussi, des compositions très variables. On trouve tous les cas de figure allant du conseil d'administration où les membres sont tous issus de la société civile, jusqu'au conseil d'administration où l'État et les collectivités siègent, prenant une part importante dans la gouvernance. Les stratégies, bien entendu, sont propres à chaque conseil d'administration d'où la grande diversité de situations. La toute récente réforme territoriale l'a bien démontré : au sein des nouvelles grandes régions, les fonctionnements, les manières de concevoir les missions d'intérêt général, les moyens que se donnent les conservatoires peuvent varier. C'est sans doute cette diversité, signe d'une adaptation au territoire et à ses acteurs, qui a permis aux conservatoires de bien exercer leur missions.

Cependant, le cas de figure où État et collectivités représentent une part déterminante du conseil d'administration n'est pas sans poser de question quant aux conséquences éventuelles en matière d'autonomie réelle de décision, d'autant que les financements des conservatoires sont presque exclusivement publics. Leur équilibre budgétaire est en effet fortement dépendant des subventions attribuées. Sur un budget total de 50,4 millions d'Euros, les régions contribuent pour 21 %, les agences de l'eau pour 19,6 %, l'État pour 16,3 %, les départements pour 14,7 %, l'union européenne pour 9 %. Les prestations contribuent pour 5,9 %, les mesures compensatoires pour 4,9 %. Les cotisations des membres ne représentent que 0,2 millions d'euros.

### **2.3. Un savoir-faire et un patrimoine, fonciers, qui peuvent, sous conditions, constituer un atout dans le cadre de la compensation**

*Si l'acquisition foncière n'est pas l'alpha et l'oméga de la sécurisation du foncier servant à la compensation, elle est toutefois considérée par nombre d'acteurs comme l'option idéale. Les conservatoires possèdent de ce point de vue une expérience particulièrement précieuse.*

#### **2.3.1. Une expertise foncière assise sur la détention d'un patrimoine propre**

Le rapport au foncier des conservatoires d'espaces naturels est très différent d'un conservatoire à l'autre et très lié au contexte territorial. Acquérir le foncier coûte que coûte n'est pas un but en soi. Mais les conservatoires ne sont pas opposés non plus au fait d'acquérir et ils savent le faire.

154 030 ha sont gérés par les conservatoires dont 12 331 ha en propriété soit 8 %<sup>27</sup>. Les variations d'un conservatoire à l'autre sont très importantes. Pour exemple en Nouvelle-Aquitaine le pourcentage de terrains détenus en propre par rapport aux hectares gérés varie de un à dix selon les conservatoires infra-régionaux.

C'est le pragmatisme qui guide, de nouveau, les conservatoires dans leur rapport au foncier. Ils sont très soucieux, dans leur action territoriale, de ne pas perturber le marché foncier et de ne pas entrer en concurrence avec les collectivités si elles souhaitent, elles-mêmes, détenir le foncier.

Il n'est cependant pas neutre pour les conservatoires d'être propriétaire. Cela leur permet, notamment, de s'intéresser au marché du foncier. Certains conservatoires siègent au conseil d'administration de la SAFER dans le collège des censeurs, d'autres

---

<sup>27</sup> Chiffres 2016 issus du tableau de bord édition 2017 des CEN

sont membres des comités techniques départementaux. D'autres enfin semblent avoir des relations plus distendues.

Globalement, sur la question de mesures compensatoires, de nombreux conservatoires soulignent l'importance de maîtriser le foncier afin d'assurer la pérennité des mesures.

### **2.3.2. Les dispositifs actuels de sécurisation du foncier et leurs limites**

Un premier constat est que, malgré les difficultés qui ont pu émailler la vie des conservatoires, (crises de croissance, besoins de renflouement de la trésorerie pour certains, etc.), pas un hectare sur les 12 331 ha en propriété n'est sorti de leur patrimoine. Il est vrai que le réseau des conservatoires a mis en œuvre ou bénéficie de dispositifs de sécurisation, mais ceux-ci présentent des limites.

Le premier dispositif de sécurisation résulte de la loi. En effet, les conservatoires, comme toutes les associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L.141-1 sont soumises à l'article L141-2 qui indique : « *Lorsqu'une association de protection de l'environnement agréée au titre de l'article L. 141-1 est dissoute, les terrains non bâtis acquis pour moitié avec des crédits publics aux fins de protection de l'environnement sont dévolus par l'autorité administrative à un établissement public de l'État ou une collectivité territoriale dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'État* »<sup>28</sup>. Le décret n° 2012-440 du 2 avril 2012 précise effectivement les conditions et le code de l'environnement dans sa partie réglementaire indique dans son article R. 141-20-2. que « *en cas de dissolution volontaire, statutaire, ou prononcée par voie judiciaire de l'association agréée ou ayant été agréée, le liquidateur ou, le cas échéant, le curateur, après règlement du passif éventuel, transmet à l'autorité qui a accordé l'agrément la liste des terrains non bâtis acquis dans les conditions mentionnées à l'article L. 141-2* ». Le risque lié au règlement du passif éventuel subsiste donc.

D'autres dispositions ont été prises par les CEN dans le but de sécuriser leur foncier.

- Les statuts prévoient parfois qu'en cas de dissolution, les biens du conservatoire seront intégralement remis au conseil département. Reste, là aussi, la question de la liquidation judiciaire. De plus la fragilité subsiste si les terrains ne sont pas classés dans le domaine public de la collectivité.
- Un autre conservatoire a prévu des clauses d'inaliénabilité : « *les propriétés foncières sont acquises au nom du conservatoire et inscrites à son nom sur tous les actes. Lorsque ces propriétés sont acquises avec des fonds publics, elles sont soumises à un principe général d'inaliénabilité. Ce principe ne peut être dérogé qu'avec l'accord des partenaires concernés* »<sup>29</sup>. Là encore, la question de la liquidation judiciaire subsiste.
- Le réseau des conservatoires a constitué en 2011 un fonds de dotation<sup>30</sup>. Ce type d'outil a été créé par la loi de modernisation de l'économie<sup>31</sup> de 2008. Un

---

<sup>28</sup> Extrait de l'article L.141-2 du code de l'environnement

<sup>29</sup> Extrait des statuts du CEN Lorraine

<sup>30</sup> Dénommé « fonds de dotation des conservatoires d'espaces naturels »

<sup>31</sup> Article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008

fonds de dotation est « *une personne morale de droit privé à but non lucratif qui reçoit et gère, en les capitalisant, des biens et droits de nature privée qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable et utilise les revenus de la capitalisation en vue de la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général ou les redistribue pour assister une personne morale à but non lucratif dans l'accomplissement de ses œuvres et de ses missions d'intérêt général* ». Le fonds de dotation a le mérite de bien sécuriser le foncier. Force est de constater qu'il n'a cependant pas fait recette au sein du réseau puisque seuls 55,45 ha de terrains lui ont été attribués<sup>32</sup>. Les raisons de ce manque de succès ne sont pas claires aux yeux des rapporteurs. Elles manifestent la réticence des conservatoires à se séparer de leurs biens. En partie pour des raisons objectives et mises en avant, qui sont liées à la volonté de garder un haut de bilan suffisamment garni permettant de sécuriser un prêteur en cas de besoin passager de trésorerie. En partie pour d'autres raisons, moins clairement exprimées, qui ont sans doute trait aux interrogations des conservatoires sur la gouvernance d'un tel fonds, avec le sentiment de « perdre la main ».

Les rapporteurs considèrent que, dans les faits, les fragilités sont assez relatives. En effet, la propriété foncière d'une collectivité est tout aussi fragile au regard du risque de changement de politique d'une assemblée permanente qui déciderait de vendre, sauf à ce que le foncier soit classé dans le domaine public de la dite collectivité. Le code de l'urbanisme et son article L.125-21 le prévoit d'ailleurs pour les espaces naturels sensibles des conseils départementaux. À l'exception des terrains relevant du régime forestier, tout ou partie d'un terrain acquis et conservé pour mettre en œuvre la politique prévue à l'article L. 113-8 peut être incorporé dans le domaine public de la personne publique propriétaire par décision de son organe délibérant. Les rapporteurs ont constaté que peu de conseils départementaux visités ont opté pour le classement de leurs espaces naturels sensibles dans le domaine public.

### **2.3.3. Un patrimoine foncier détenu ou à acquérir qui peut permettre d'articuler cœur de métier et compensation**

Dans le cas d'une réponse à la demande d'un maître d'ouvrage, la propriété foncière est importante pour de nombreux conservatoires afin de garantir la gestion dans la durée des mesures compensatoires (principe de pérennité). Le coût de l'achat est alors porté par les maîtres d'ouvrage, même si le terrain revient aux conservatoires, le maître d'ouvrage apparaissant alors en tant que tiers payant dans l'acte d'acquisition. Au-delà de la durée des obligations de gestion, les terrains ainsi acquis conserveront une vocation écologique.

Au titre du principe d'additionnalité, il n'est ni envisagé, ni envisageable, que des terrains déjà acquis et ayant une haute valeur écologique (ce qui est le cas de la plupart du foncier acquis à ce stade) soient utilisés comme supports de mesures compensatoires. Cela s'opposerait d'ailleurs à la charte éthique des conservatoires.

Toujours à ce titre et avec la préoccupation du maintien de continuités écologiques, il est intéressant que des terrains acquis pour porter des mesures compensatoires jouxtent du foncier déjà acquis par des conservatoires ou par des acteurs, dans le cadre d'une politique de préservation de la biodiversité. Le travail, en lien étroit avec la SAFER d'animation foncière territoriale est alors primordial afin de constituer des entités cohérentes.

---

<sup>32</sup> Pour une valeur estimée à 115 253 €



Compte tenu des compétences des CEN, de leur charte éthique et enfin de leur reconnaissance, notamment des services de l'État en charge de valider et de contrôler la réalité de la mise en œuvre des mesures compensatoires, il ne serait pas illégitime que les conservatoires acquièrent des terrains en vue de constituer une offre de compensation. C'est donc toute la question du positionnement des CEN au sein du monde émergent des opérateurs de compensation qui se pose.

## **2.4. Un engagement accru des CEN dans la compensation qui doit être décidé en connaissance de cause**

*Les CEN se posent depuis plusieurs années la question de leur degré d'implication dans la compensation, avec des attitudes sensiblement différentes d'un CEN à l'autre. Un engagement accru pourrait avoir des conséquences en termes de cœur de métier des CEN et de modèle économique de ceux-ci.*

### **2.4.1. Un changement potentiel de cœur de métier**

La compensation reste, à ce jour, relativement marginale dans l'activité des CEN. Si la compensation montait en puissance en leur sein, elle apparaîtrait, avec raison, comme une évolution, voire un changement de leur cœur de métier. Ceux-ci ont en effet été créés avec l'ambition de protéger et gérer des espaces de haute valeur écologique. L'immense majorité des terrains qui ont été acquis par les CEN au fil des ans l'ont été après consultations de leurs conseils scientifiques respectifs afin de s'assurer de ce haut niveau de biodiversité.

Acquérir ou simplement gérer des terrains dans le but de reconquérir une biodiversité perdue change donc la nature même de travail des CEN. La question est dès lors de savoir comment ces deux activités peuvent cohabiter l'une avec l'autre au sein d'un même conservatoire ou si l'une de ces activités doit rester dominante ou non en fonction notamment du contexte local.

### **2.4.2. Une entrée dans le champ concurrentiel et un changement de modèle économique potentiels qui appellent à la vigilance**

Les conservatoires, dans le cœur de métier, ne se considèrent pas, comme bon nombre d'associations, et ne sont pas considérés comme appartenant au champ concurrentiel. Ceci concerne aussi bien leurs interventions directes sur les espaces afin de les préserver, que l'assistance technique et l'accompagnement des acteurs désireux de mener des actions de préservation.

La question de l'appartenance au champ concurrentiel de l'activité de compensation est en revanche soulevée par les conservatoires. Encadrée par « la charte éthique mesures compensatoires », leur activité varie tout au long du processus d'élaboration de la mesure compensatoire puis de sa gestion. En amont de la définition de la mesure de compensation, l'activité s'apparente à de l'assistance technique à acteurs désireux de mener des actions de préservation. En aval de la définition de la mesure, il s'agit bien de gérer à long terme, c'est-à-dire pendant la durée d'obligation réglementaire voire au-delà. Certaines collectivités ont exprimé le souhait que l'agrément des CEN soit une vraie reconnaissance de leur capacité à gérer un bien commun, dans le sens de l'intérêt général, les sortant clairement du champ concurrentiel.

Les réponses à la question sont aujourd'hui différentes d'un conservatoire à l'autre. L'absence d'un positionnement homogène représente un point de fragilité, principalement du fait des conséquences fiscales (impôts sur les sociétés, TVA...) que cela peut entraîner. Il est évident qu'au-delà de cette question, c'est aussi celle, plus large, du modèle économique qui est posée dans une période où les financements publics ne sont pas à la hausse et où il y a intérêt à s'ouvrir à des financements privés (mécénats, activités commerciales...). Le développement d'activités commerciales présente cependant deux risques pour les conservatoires : celui de perdre leur agrément si celles-ci sont exercées à titre principal<sup>33</sup> et celui de voir contester leur statut associatif à but non lucratif.

Au-delà de l'appartenance ou non au champ concurrentiel, les modalités de financement des mesures compensatoires pourraient avoir des conséquences négatives pour les conservatoires. En effet certains maîtres d'ouvrage versent à l'opérateur la totalité du coût des opérations de compensation en début de période d'obligation. Un tel versement impose à l'opérateur une rigueur de gestion financière. Il risque également d'entraîner une interprétation erronée de la santé financière de l'association qui pourrait être préjudiciable à l'obtention de subventions publiques.

### **2.4.3. Une stratégie claire à définir**

Les choix opérés par les conservatoires d'espaces naturels en matière de compensation ne sont pas neutres pour leur avenir. Il semble important aux rapporteurs que le réseau détermine son niveau d'implication. Faute de le faire, il risque de se fourvoyer dans des actions mal maîtrisées ou au contraire de manquer des opportunités, intéressantes pour la biodiversité, qui semblent s'ouvrir en la matière. Celles-ci, si elles se confirment, ne constitueront pour autant pas un eldorado et seront exigeantes.

Les rapporteurs ont mis en évidence les points forts qui feraient des conservatoires des partenaires de choix pour la compensation. Il appartient cependant au seul réseau de se prononcer sur ces opportunités, sur les risques afférents et sur la meilleure manière, le cas échéant, de minimiser ces risques.

Il leur paraît également indispensable que les conservatoires définissent leur stratégie d'alliance, tant il paraît illusoire d'être, seul, un acteur fiable de la compensation.

*1. La mission recommande au réseau des conservatoires d'espaces naturels de préciser le cadre dans lequel il souhaite s'engager comme opérateur de compensation (par l'offre et/ou par la demande) et, en fonction de la réponse, d'agir sur ses points de fragilité.*

## **2.5. L'intérêt d'une fondation reconnue d'utilité publique mais l'importance de sa gouvernance et de son modèle économique**

*Depuis quelque temps, le réseau des CEN réfléchit, avec le fonds de dotation des conservatoires, à la création d'une fondation reconnue d'utilité publique (FRUP). Il le fait afin de surmonter les difficultés rencontrées par le fonds, mais aussi pour que le réseau soit mieux armé s'il décide de s'impliquer davantage dans la compensation écologique. La fédération a ainsi proposé à ses adhérents de réfléchir à un projet de statuts de cette FRUP fin juin 2017. Porter la fondation sur des fonds baptismaux*

<sup>33</sup> Article D414-30 I.2 du code de l'environnement.

*nécessitera de clarifier les questions de gouvernance et du modèle économique de la fondation et ce, sans tarder.*

### **2.5.1. Un fonds de dotation insatisfaisant**

Le fonds de dotation, même s'il est un excellent outil de sécurisation du foncier, présente quelques limites.

La première n'est pas liée aux principes du fonds lui-même mais plus à l'attitude des CEN qui ont peu versé au fonds de dotation. En dehors de craintes relatives à la diminution de leur haut de bilan, c'est aussi la gouvernance, la complexité et la longueur de la procédure d'acceptation ou pas d'un bien qui sont en cause.

La deuxième tient au statut du fonds qui l'empêche de recevoir des fonds publics (terrains de communautés de communes, terrains d'établissements publics, etc.). Une réponse extrêmement claire de la direction des affaires juridiques du ministère des finances<sup>34</sup> au questionnement du réseau des conservatoires a été donnée. Deux donations ont alors dû être refusées (68 ha en Crau et 21 ha dans les gorges de la Sioule).

### **2.5.2. Une fondation pour surmonter les difficultés du fonds de dotation**

La fondation reconnue d'utilité publique (FRUP) est définie par l'article 18 de la Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat comme l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif.

La FRUP peut non seulement recevoir des fonds privés, mais aussi des fonds publics et donc permet de collecter des terrains d'origine privée et publique. Elle est aussi éligible aux donations, notamment celles des personnes soumises à l'impôt de solidarité sur la fortune.

La loi sur l'économie sociale et solidaire du 31 juillet 2014 facilite la transformation d'un fonds de dotation en fondation reconnue d'utilité publique, sans donner lieu à dissolution, ni à création d'une personne morale nouvelle<sup>35</sup>.

La destination des propriétés constituant la dotation est, comme pour le fonds de dotation, garantie dans la mesure où les biens doivent être irrévocablement affectés à la réalisation de l'objet social de la fondation. Les statuts en cours d'élaboration par le réseau des conservatoires prévoit que les propriétés foncières à haute valeur ou à haute potentialité en termes de biodiversité seront grevées d'une clause d'inaliénabilité afin de rendre irrévocable l'affectation à la fondation. Cette garantie à long terme est particulièrement importante pour la biodiversité.

---

<sup>34</sup> Courrier de la direction des affaires juridiques en date du 19 juillet 2015 rappelant l'article 140-3 de la loi de modernisation de l'économie de 2008 - voir annexe 4

<sup>35</sup> Article 87 de la loi N°2014-856.

### **2.5.3. Une fondation dont l'objet englobe la compensation**

Tel qu'envisagé aujourd'hui, l'objet de la fondation englobe la protection de la biodiversité et la préservation des espèces, des habitats naturels ou anthropisés, de la géo-diversité et des paysages.

Les moyens d'action prévus par le projet de statuts sont nombreux parmi lesquels le soutien de toute initiative d'intérêt général notamment par le portage de propriétés, y compris celles provenant de mesures compensatoires, ainsi que la gestion d'espaces de nature ordinaire dont la préservation peut être rendue nécessaire par des contextes locaux.

Le projet de règlement intérieur prévoit une charte éthique de la fondation définissant les conditions dans lesquelles sont effectués les placements, l'acceptation des dons et legs, l'acceptation des mesures compensatoires, la distribution d'aides. Cette charte reste à écrire.

### **2.5.4. Une fondation qui permettrait de mutualiser des compétences pointues nécessaires à la compensation**

La question financière est essentielle lorsque l'on s'intéresse à la compensation que ce soit à la demande ou *a fortiori* par l'offre. L'une et l'autre supposent en effet la mise en place de garanties sur le long terme. Il peut s'agir de sécuriser et de faire fructifier des fonds reçus lors d'un « versement libératoire »<sup>36</sup> unique en début ou tout au long de la période d'obligation. Il peut également s'agir de réunir les capacités d'investissement pour constituer des sites naturels de compensation, en sachant que le retour sur investissement sera nécessairement différé, mais aussi potentiellement aléatoire.

Se lancer dans ce type d'opérations nécessite, comme évoqué au 1.4.4 de pouvoir faire appel à une expertise juridique et une ingénierie financière pointues et fiables, que ce soit pour des opérations développées en propre, mais aussi pour veiller à l'établissement de partenariats, que les rapporteurs considèrent indispensables dans la plupart des cas, solides et équilibrés.

Ces compétences manquent aujourd'hui au réseau des CEN, chaque conservatoire n'ayant pas la surface suffisante pour les internaliser, mais sans doute pas non plus pour les piloter si elles restent extérieures. Une fondation serait en revanche mieux placée pour apporter ce type de savoir-faire et, ce faisant, de sécurité à l'ensemble du réseau. Une fondation serait également mieux à même de recruter ou s'adjoindre une compétence spécifique en levée de fonds, ce qui constitue un métier à part entière. Cela permettrait à la fondation d'avoir plus facilement accès au conseil en philanthropie développé par certaines banques.

### **2.5.5. Une fondation dont la gouvernance doit être adaptée à l'enjeu de la compensation**

Construire une fondation préservant la biodiversité et pour ce faire jouant notamment le double rôle d'assurer la garantie du foncier acquis et de gérer sur le long terme les investissements nécessaires à la bonne mise en œuvre des mesures compensatoires, nécessite que le réseau se mette d'accord à la fois sur les questions de gouvernance et de modèle économique.

---

<sup>36</sup> Comme évoqué au 2.4.2

La gouvernance est en cours de clarification. Le projet de statuts dans sa version de juin 2017 prévoit un conseil d'administration composé de 12 membres dont :

- quatre membres au titre du collège des fondateurs. À la création de la FRUP, ce seraient des membres du bureau du fonds de dotation pour assurer une bonne transition ;
- cinq membres au titre du collège des personnalités qualifiées (personnes choisies en raison de leur compétence dans le domaine d'activité de la fondation, cooptées par les membres des deux autres collèges du conseil d'administration). Au stade actuel de la réflexion, des profils naturalistes, de gestionnaires d'association sont ciblés en priorité ;
- trois membres au titre du collège des partenaires institutionnels.

Les partenaires institutionnels sont ceux qui concourent à l'accomplissement de l'objet social de la fondation. Il peut s'agir de personnes morales de droit privé (fondations, association reconnue d'utilité publique, association visée au dernier aliéna de l'article 6 de la loi du 1er juillet 1901, sociétés privées...) ou de droit public (collectivités territoriales, etc.).

Des consultations sont en cours avec divers partenaires potentiels (fondations, établissements publics, collectivités, associations, etc.)

#### ***2.5.6. Une fondation dont le modèle économique doit encore être précisé***

Le modèle économique n'est pas clairement établi à ce jour. Si la dotation initiale est repérée (il s'agit essentiellement de biens immobiliers), l'équilibre économique de la fondation nécessite la recherche de mécènes. Ce travail reste à faire.

Les rédacteurs du rapport du CGEDD « Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins »<sup>37</sup> évoquant l'outil de la FRUP, avancent l'idée d'« *ambassadeurs de la biodiversité adossés à une fondation reconnue d'utilité publique (qui) pourraient démarcher et sensibiliser les entreprises et donateurs sur les projets* »<sup>38</sup>. Ces mêmes rédacteurs estiment le montant du mécénat d'entreprises bénéficiant à la biodiversité et aux espaces naturels à 84 millions d'euros en 2015, provenant essentiellement de grandes entreprises. Outre les mécènes privés, certaines fondations telle la fondation pour la recherche sur la biodiversité créée en 2008, à la suite du Grenelle de l'environnement, l'ont été avec le soutien des Ministères de la recherche et de l'écologie.

*2. La mission recommande au réseau des conservatoires de finaliser sa réflexion préalable à la naissance d'une fondation reconnue d'utilité publique œuvrant au renforcement de la qualité de la biodiversité, notamment au titre des mesures compensatoires dans laquelle il est engagé, en particulier sur les questions de sa gouvernance et de son modèle économique.*

<sup>37</sup> Rapport 010447-01 établi en 2016 par Philippe Bellec, Patricia Corrèze-Lenée, Patrick Lavarde

<sup>38</sup> Extrait du rapport page 8

## 2.6. L'intérêt de la présence des CEN au sein du monde émergent des opérateurs de compensation, engagés dans l'offre de sites naturels de compensation

*La compensation par l'offre, par son caractère préalable et mutualisé présente deux avantages : d'une part la restauration du milieu est effective avant l'atteinte causée par le projet, et d'autre part le territoire concerné peut être d'une taille suffisante pour concerner une unité écologique cohérente. Ses règles ont été précisées par la loi biodiversité et ses décrets et arrêtés d'application. Le rapport sénatorial précédemment cité « s'interroge cependant sur le modèle économique et le financement des opérations de restauration de milieux rares ». Les rapporteurs souhaitent présenter ici l'intérêt qu'il y aurait pour les acteurs de la compensation par l'offre, à ce que les CEN s'y impliquent.*

### 2.6.1. Intérêt pour l'État

L'intervention du réseau des conservatoires, comme opérateur de compensation engagé dans une stratégie de l'offre, présente un intérêt pour l'État et ce pour différentes raisons.

La première tient de la posture du réseau des conservatoires. Le rapport sénatorial, dans son avant-propos, comme évoqué dans la partie 1, indique que « *Les mesures de compensation sont un élément à part entière de l'approche environnementale des territoires, dont les enjeux de biodiversité doivent être combinés aux enjeux d'aménagements liés aux infrastructures, afin de faire fonctionner ensemble deux trames -naturelle et humaine- qui aujourd'hui s'affrontent* ». L'État a tout intérêt à s'appuyer sur le réseau des conservatoires qui a su démontrer sa capacité à rechercher le consensus et à faire avancer la cause de la biodiversité en lien étroit avec les acteurs d'un territoire.

La deuxième tient à la capacité qu'ont les conservatoires d'expérimenter. Thierry Dutoit, directeur de recherche en ingénierie écologique au centre national de la recherche scientifique (CNRS), auditionné par les sénateurs (audition du 22 décembre 2016) affirme : « *Le vivant est un ensemble dynamique. C'est pourquoi les opérations de restauration se sont donné pour objectif non pas de reconstituer une carte postale mais d'imprimer une trajectoire aux écosystèmes. L'obligation de résultat doit donc être analysée au regard de la trajectoire d'où l'importance des mécanismes de suivi et d'ajustement à mesure que se concrétise le projet de compensation... La compensation est donc bien un lieu d'expérimentation, par les acteurs de terrain, de mesures innovantes en faveur de la reconquête de la biodiversité* ». Les conservatoires sont acteurs de terrain, reconnus pour leur capacité d'ingénierie écologique, capables de jouer un rôle positif dans des comités de pilotage et de suivi des mesures. Ce sont des doubles compétences rares et intéressantes pour l'État.

La dernière est en lien, bien évidemment, avec l'éthique du réseau et sa double préoccupation, celle de l'intérêt général et celle de la sécurisation des mesures compensatoires au-delà des 30 ans notamment grâce à la future fondation. Au titre de l'intérêt général, les conservatoires mettent à disposition de l'État, l'ensemble des éléments relatifs au suivi des actions menées

L'État a donc avantage à ce que le réseau des conservatoires renforce son rôle d'opérateur de compensation à la demande, mais également, à ce qu'il s'engage dans la création de sites naturels de compensation.

Les rapporteurs souhaitent formuler deux recommandations à l'État afin de faciliter cet engagement du réseau des CEN dans la compensation.

- La première est relative à la définition du rôle des conservatoires tel qu'il est précisé à l'article L 414.11 du code de l'environnement. Celle-ci devrait mentionner de manière explicite dans les missions que les conservatoires « peuvent mener », celles d'un opérateur de compensation. Une tel ajout manifesterait la reconnaissance de l'État de la capacité des conservatoires à gérer un bien commun, dans le sens de l'intérêt général, en particulier si le bien est le fruit de mesures compensatoires conduites depuis 30 ans qu'il serait dommageable, pour la biodiversité, de voir détruit.

*3. La mission recommande à la DEB d'envisager de modifier l'article L.414-11 du code de l'environnement, qui définit le rôle des conservatoires d'espaces naturels, en y introduisant la possibilité pour les conservatoires d'être opérateurs de compensation.*

- La seconde consiste à soutenir la création de la fondation reconnue d'utilité publique sur laquelle travaille le réseau des conservatoires. Au-delà du soutien procédural à cette création<sup>39</sup> que signifiera, le moment venu<sup>40</sup>, un avis favorable du ministère en charge de l'environnement, il s'agit pour l'État d'apporter un soutien financier exceptionnel et ponctuel, sous la forme d'une dotation au capital initial de la fondation.

*4. La mission recommande à la DEB d'envisager d'apporter, sur la base d'un projet abouti et en lien avec le CGDD et l'AFB, un soutien financier exceptionnel et ponctuel, sous forme de dotation au capital initial, à la future fondation reconnue d'utilité publique créée à l'initiative des conservatoires d'espaces naturels.*

### **2.6.2. Intérêt pour les collectivités**

Évoquant la pérennité de la compensation le rapport sénatorial indique « *qu'elle semble passer par la capacité des territoires à définir une vision structurée de la compensation, qui doit constituer un des volets d'une politique de reconquête de la biodiversité* ».

Les territoires de proximité seront d'autant plus capables d'avoir cette vision structurée de la compensation que les collectivités intègrent ce besoin dans leurs documents d'aménagement, de planification (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, plan local d'urbanisme intercommunal) en partant d'une parfaite connaissance des écosystèmes présents sur les territoires, d'une vraie analyse des projets de développement et de leurs conséquences écologiques, d'une bonne connaissance de la démarche ERC. Les collectivités rencontrées ont la plupart indiqué que le fait que la loi biodiversité ouvre le champ de la compensation par anticipation les amène à réfléchir à une stratégie régionale, départementale voire à l'échelle d'une métropole. Dans cette réflexion, les collectivités peuvent s'appuyer sur les conservatoires, valorisant leurs compétences naturalistes, leur connaissance des

<sup>39</sup> Création instruite par le ministère de l'intérieur et entérinée *in fine* par le Conseil d'État.

<sup>40</sup> Ce qui suppose que le réseau soit allé au bout de sa démarche de définition des contours (objet, gouvernance, modèle économique...) de la fondation.

territoires et leurs compétences de gestionnaires. Certaines régions<sup>41</sup> sont, d'ores et déjà, engagées dans la création d'agence régionale de la biodiversité (ARB), dans laquelle les conservatoires peuvent être acteurs.

### **2.6.3. Intérêt pour les autres acteurs**

Le travail collaboratif avec les acteurs qui souhaitent s'engager dans la réalisation de sites naturels de compensation est essentiel, aucun acteur ne possédant à lui seul l'ensemble des capacités nécessaires pour construire l'offre.

La CDC biodiversité s'est appuyée sur le conservatoire d'espaces naturels PACA pour mener à bien son projet. Elle a apporté ses capacités financières que ne possédait pas ce conservatoire. Reste, aujourd'hui, sans réponse la question du devenir des terrains au-delà des 30 années prévues par la convention entre l'État et la CDC Biodiversité. L'offre des conservatoires d'accueillir à l'échéance des 30 ans les terrains ainsi restaurés dans la future fondation permet de renforcer la confiance dans l'engagement à long terme de l'opérateur de compensation.

Le département des Yvelines, dans le cadre de son expérimentation en tant qu'opérateur d'une offre de compensation, a ressenti le besoin de s'appuyer sur le muséum national d'histoire naturelle, en l'absence de conservatoires dans une vraie démarche qu'il qualifie de C.E.R.C.G.A (Connaître, éviter, réduire, compenser, gérer, accompagner). Les conservatoires, du fait des missions qu'ils se sont données, peuvent jouer un rôle fondamental tant par la connaissance qu'ils ont que par leurs compétences de gestion et d'accompagnement.

---

<sup>41</sup> C'est le cas des régions Occitanie, Centre Val-de-Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Normandie qui ont signé des conventions de préfiguration avec l'AFB, ainsi que de la Bretagne et de l'Île-de-France en discussions avancées avec l'AFB.



## Conclusion

Les conservatoires d'espaces naturels ne sont pas les seules associations qui s'interrogent sur leur niveau d'implication dans la compensation écologique. Les rapporteurs en ont rencontré plusieurs, engagées à des degrés divers, ou simples observatrices à ce stade. Le même type de questionnement se pose pour chacune d'entre elles à propos d'un processus sur lequel elles restent globalement circonspectes. Une étude exhaustive sur le positionnement de l'ensemble de ces acteurs associatifs à l'égard de la compensation serait intéressante, tant ceux-ci pourraient contribuer à favoriser une compensation effective.

Les conservatoires, sur lesquels les rapporteurs ont concentré leur travail, sont un des nombreux acteurs qui contribuent à la préservation de la biodiversité par des actions de gestion d'espaces de grande richesse biologique avec un professionnalisme reconnu. Compte tenu de leurs compétences, ils ont été sollicités par ceux et celles qui sont confrontés à la nécessité de mettre en œuvre des mesures compensatoires et ont répondu positivement à la demande dans le respect de leur charte éthique-mesures compensatoires.

Au terme de leur mission, il apparaît aux rapporteurs qu'il est pertinent de mobiliser le résultat de cette gestion orientée pour renforcer la qualité de la biodiversité au titre des mesures compensatoires. Un engagement des conservatoires d'espaces naturels dans les mécanismes de l'offre de compensation présenterait un intérêt indéniable pour la biodiversité. Une telle orientation nécessite une vraie démarche pour l'ensemble du réseau à qui il revient, bien entendu, de prendre la décision. Celle-ci sera d'autant plus facile que le réseau se sentira soutenu par le ministère de la transition écologique et solidaire.

L'implication des conservatoires d'espaces naturels dans les mécanismes de compensation est d'autant plus important que l'État vient de lancer les états généraux de l'alimentation avec quatre finalités affichées dont celle de réconcilier agriculture et environnement. La mission, au cours de ses visites terrain, a vu de nombreux exemples où les mesures compensatoires mises en place ont permis l'installation de jeunes agriculteurs en agriculture biologique au sein de régions où la conduite des exploitations est plutôt intensive. Nul doute que ces précurseurs seront regardés et que l'observation « au-dessus de la haie » sera accélérateur de transition écologique pour l'ensemble de la profession.

**Thierry Boisseaux**



Ingénieur général  
des ponts, des eaux  
et des forêts

**Odile Stefanini-Meyrignac**



Ingénieure générale  
des ponts, des eaux  
et des forêts



# Annexes

# 1. Lettre de commande



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

*Conseil général de l'environnement  
et du développement durable*

Paris, le 06 mars 2017

La vice-présidente

à

Madame Odile Stefanini-Meyrignac  
Monsieur Thierry Boisseaux

Objet : Mesures de compensations et intervention des associations

Le collège « eau et biodiversité » du Conseil général de l'environnement et du développement durable a, dans le cadre de ses échanges internes, évoqué la place des propriétés et espaces gérés par les associations de protection de la nature dans la préservation voire l'amélioration de l'état de conservation du patrimoine naturel.

Cette question est le pendant de la réflexion qui doit s'engager sur les espaces naturels sensibles des Conseils départementaux suite à l'article 18 de la loi biodiversité.

Pour l'acquisition d'espaces, les associations ont souvent bénéficié d'aides de l'État, des Agences de l'eau, de l'Europe et des collectivités locales. Les autres espaces gérés par voie conventionnelle ont des propriétaires très divers.

Je vous demande d'examiner la pertinence de mobiliser le résultat de cette gestion orientée en vue de renforcer la qualité de la biodiversité au titre des mesures de compensation selon le dispositif prévu par les articles L.163 – 1 à 3 du Code de l'Environnement.

La diversité des écosystèmes gérés, leur large répartition sur le territoire national offrent des réponses potentiellement intéressantes à l'exigence de proximité imposée aux mesures de compensation. Les relations nouées par ces associations avec les acteurs locaux leur facilite le repérage, voire l'acquisition d'espaces pouvant servir de support à de nouveaux besoins de compensation.

En corollaire, un engagement de long terme suppose de sécuriser la propriété de ces supports de compensation, et le capital alloué le cas échéant par le maître d'ouvrage pour garantir une gestion appropriée pour la durée de son engagement.

Vous examinerez toutes solutions permettant de garantir la propriété des biens, même en cas de défaillance de l'association. Dans plusieurs régions, des fragilités économiques importantes de certaines structures ont par le passé soulevé l'hypothèse d'une vente de ce patrimoine foncier pour couvrir le passif.



CGEDD - Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex - tél. +33 (0)1 40 81 21 22 - [www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr)

La rédaction de l'article L.141-2 du Code de l'Environnement n'apporte qu'une réponse partielle à ce risque. Je vous demande donc d'approfondir ce sujet.

Dans votre analyse, vous porterez une attention particulière, sans que cela soit exclusif, au réseau des conservatoires d'espaces naturels qui a engagé des réflexions importantes sur ces questions.

Je souhaite que votre travail soit discuté par le collège plénier et fasse l'objet d'une synthèse qui pourra prendre la forme d'un rapport sous quatre mois.



Anne-Marie Levraut

Copie :  
Mme Fabienne Allag-Dhuisme  
M. Nicolas Forray

## 2. Liste des personnes interviewées

(rencontres, réunions ou entretiens téléphoniques - en cas d'entretiens multiples seule la date du premier entretien est indiquée)

\* : intervenant à la réunion du collège eau et biodiversité du 27 juin 2017

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date
Adam	Mélanie	CREN Poitou-Charentes	Responsable de l'antenne de Charente	03/05/2017
Aribert	Dominique	Ligue pour la protection des oiseaux	Directrice du pôle conservation de la nature	20/04/2017
Auberger	Eliane	CREN Auvergne	Présidente du fonds de dotation	28/03/2017
Augustin	Marie-Pierre	Conseil régional Grand Est	Cheffe du service Espaces et Patrimoine naturels	12/04/2017
Bâcle	Michel	DREAL Bretagne	Chef du service du patrimoine naturel	19/04/2017
Barry	Philippe	Conseil régional Nouvelle-Aquitaine	Adjoint au chef de service	21/03/2017
Barthod	Christian	CGEDD	Membre de l'Autorité environnementale	28/03/2017
Bauchet	Philippe	Conseil régional Occitanie / Pyrénées-Méditerranée	Directeur de la transition écologique et énergétique	25/04/2017
Baudoin	Aline	Conseil départemental de l'Hérault	Directrice milieux aquatiques et environnement	26/04/2017
Bertrand	Sonia	CEN Languedoc-Roussillon	Directrice	25/04/2017
Bertrand	Laurène	Agence française pour la biodiversité	Chargée de mission juridique	27/04/2017
Berton *	Solène	Conseil départemental des Yvelines	Chargée de mission évitement, réduction et compensations environnementales	08/06/2017
Biteau	Benoît	CREN Poitou-Charentes	Président	03/05/2017
Bourrieau	Paul	Fondation pour la protection des habitats de la faune sauvage	Directeur	20/04/2017
Bousselin	Nicolas	Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes	Responsable du service territoires	10/05/2017
Branciforti	Julian	CREN Poitou-Charentes	Responsable de l'antenne de la Vienne	03/05/2017
Busserolle	Patricia	CERN Poitou-Charentes	Directrice	03/05/2017
Cayla	Brigitte	Conseil départemental des Yvelines	Directrice de l'environnement	08/06/2017
Chambaud	François	Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse	Chargé d'études SDAGE zones humides – biodiversité	18/05/2017
Clerc *	Pascal	Conseil départemental des Yvelines	Chef de projet évitement, réduction et compensations environnementales	08/06/2017
Collet	Hélène	CREN Poitou-Charentes	Coordnatrice mesures compensatoires	03/05/2017
Corsyn	Véronique	CEN Lorraine	Directrice	11/04/2017
Dall'Osto	Christophe	Conseil départemental de Savoie	Directeur adjoint de l'environnement et des paysages	10/05/2017
Darses *	Ophélie	Commissariat général au développement durable	Adjointe au chef du bureau des biens publics globaux	27/06/2017
De Champsavin	Sophie	Conseil régional Grand Est	Chargée de mission coordination des conservatoires de la région Grand Est	12/04/2017
Dellinger	Nadine	Conseil départemental de la Moselle	Directrice de l'agriculture, des réseaux et de l'environnement	12/04/2017
Dick	Régis	CEN Savoie	Directeur	10/05/2017
Faure	Pierre	Conseil régional Grand Est	Adjoint à la cheffe du service espaces et patrimoine naturels	12/04/2014/7
Formery	Mathieu	CREN Poitou-Charentes	Administrateur	03/05/2017
Gélinaud	Guillaume	Bretagne Vivante	Administrateur	19/04/2017
Gil	Céleste	DGALN/DEB/EN	Chargée de mission	01/03/2017
Goetghebeur	Philippe	Agence de l'eau Rhin-Meuse	Directeur adjoint des politiques d'intervention	12/04/2017
Gozal	Muriel	FNSafer	Directrice générale	04/05/2017
Grimaldi	Raphaël	CREN Poitou-Charentes	Responsable de l'antenne des Deux-Sèvres	03/05/2017

Guillevic	Yvon	Bretagne Vivante	Administrateur	19/04/2017
Herschel	Hélène	DGALN/DEB/EN	Cheffe de bureau	01/03/2017
Iriart	André	DDT Savoie	Chef de l'unité forêt, chasse et milieux naturels	10/05/2017
Jolly	Philippe	CEN Picardie	Directeur	14/03/2017
Laigre	Marie-Pierre	DREAL Grand Est	Adjointe au chef de service eau, biodiversité et paysages	12/04/2017
Lallemand	Jérôme	CREN Poitou-Charentes	Chargé de mission territorial Vienne	03/05/2017
Lascours	Stéphane	Conseil départemental de Savoie	Directeur de l'environnement et du paysage	10/05/2017
Latapie	Valérie	DGALN/DEB/EN	Chargée de mission	01/03/2017
Le Divenah	Jean-Paul	CGEDD	Membre permanent	18/04/2017
Lécuyer	Charlotte	Terres d'Europe scafr	Ingénieure d'étude, co-animatrice du réseau environnement	04/05/2017
Lemaitre	Valéry	Commissariat général au développement durable	Chef du bureau des infrastructures, des transports et de de l'aménagement	02/05/2017
Lepart	Jacques	CEN Languedoc-Roussillon	Président	25/04/2017
Lépine	Christophe	CEN Picardie	Président	14/03/2017
Lépine	Fabien	CEN Languedoc-Roussillon	Chargé de mission animation territoriale	26/04/2017
Leroy-Therville	Stéphane	Conseil régional Occitanie / Pyrénées-Méditerranée	Directeur du projet foncier	25/04/2017
Levasseur	Stéphanie	DDT Savoie	Responsable N2000 et protection des milieux	10/05/2017
Levesque	Robert	Terres d'Europe scafr	Directeur	04/05/2017
Lunaud	Emilie	Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse	Responsable financements	18/05/2017
Marion	Pierrick	DREAL Nouvelle-Aquitaine	Adjoint au chef de service patrimoine naturel	27/03/2017
Masset	Philippe	DREAL Hauts-de-France	Chargé de mission au service eau et nature	15/03/2017
Melenec	Gwenaëlle	Conseil départemental de la Somme	Responsable du pôle biodiversité, trame verte et bleue	15/03/2017
Mercier	Pascale	Agence de l'eau Seine-Normandie	Directrice territoriale vallée d'Oise	21/03/2017
Meunier	Francis	CEN Picardie	Directeur adjoint et responsable de la mission scientifique	14/03/2017
Millard	Frédérique	Commissariat général au développement durable	Adjointe au chef de bureau des infrastructures, des transports et de de l'aménagement	02/05/2017
Missioux *	Pierre	SAFER Ile-de-France	Directeur	27/06/2017
Mounier *	Bruno	Fédération des conservatoires d'espaces naturels	Directeur	28/02/2017
Normand-Second	Maéva	Métropole Chambéry – Coeur des Bauges	Responsable agriculture périurbaine et espaces naturels	10/05/2017
Ouzet	Sophie	DREAL Grand Est	Responsable d'équipe espaces naturels	12/04/2017
Peltier	David	Conseil départemental de la Somme	Chef de projet canal Seine-Nord	15/03/2017
Perret	Michel	DEB	Chef de bureau	27/06/2017
Perrier	Émilie	DREAL Occitanie	Cheffe du département biodiversité	25/04/2017
Perrin	Thérèse	CGEDD	Membre de l'Autorité environnementale	23/02/2017
Piermont *	Laurent	CDC Biodiversité	Président Directeur Général	17/05/2017
Pignon	Martin	Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse	Chef de projet zones humides - biodiversité	18/05/2017
Pinet	Pascal	Conseil régional Occitanie / Pyrénées-Méditerranée	Directeur général délégué aménagement durable, mer, transports et mobilités	25/04/2017
Portola	Enrique	DREAL Hauts-de-France	Adjoint au chef du service eau et nature	15/03/2017
Pourcel	Philippe	Conseil départemental de l'Hérault	Directeur des politiques techniques, transports et innovation	26/04/2017
Raynaud	Annie Claude	CEN limousin	Président	21/03/2017
René	Stéphane	DDT Savoie	Chargé de mission zones humides et animation du réseau biodiversité	10/05/2017
Renoust	Aurélie	DREAL Nouvelle-Aquitaine	Responsable d'opérations	03/05/2017

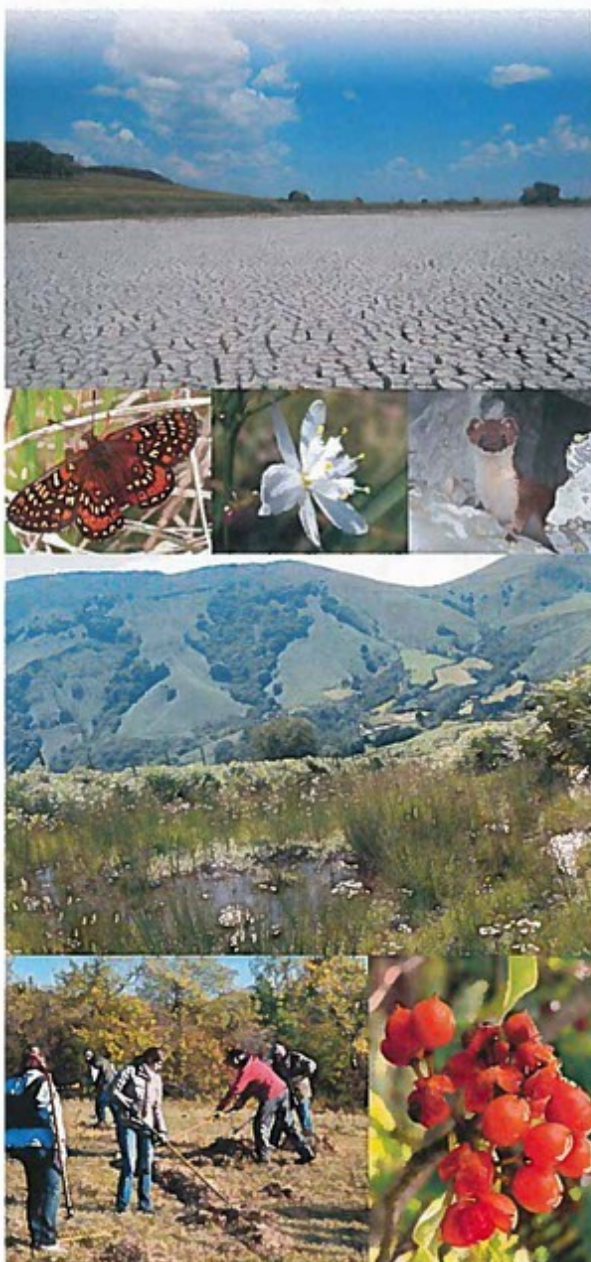
Rigaux	Thierry	Conseil régional des Hauts-de-France – direction de l'environnement	Responsable du département biodiversité	15/03/2017
Robin	Sophie	Commissariat général au développement durable	Chargée de mission Évaluation Environnementale	02/05/2017
Salvi	Alain	CEN Lorraine	Président	11/04/2017
Seliquer	Pierre	CEN Limousin	Directeur	21/03/2017
Semelet	Julien	Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes	Responsable du service expert	10/05/2017
Soustelle	Didier	DREAL Occitanie	Chargé de mission ERC	25/04/2017
Sztuka	Clarisse	Conseil départemental de la Moselle	Cheffe du bureau des espaces naturels et des zones humides	12/04/2014/7
Szurpicki	Amandine	COSEA (Groupe Vinci)	Chargée d'environnement - Mesures compensatoires	03/05/2017
Schweiger *	Jean-Baptiste	SAFER Ile-de-France	Directeur de la prospective et de l'aménagement du territoire	08/06/2017
Thievent	Philippe	CDC Biodiversité	Directeur	17/05/2017
Thivel	Laurence	DDT Savoie	Cheffe du service environnement, eau et forêt	10/05/2017
Toullec	Jean-Luc	Bretagne Vivante	Président	19/04/2017
Vérot	Alain	DREAL Nouvelle-Aquitaine	Chef du département biodiversité, continuité et espaces naturels	03/05/2017
Zalas	Christelle	Conseil régional Nouvelle-Aquitaine	Chef de service	21/03/2017
Zammitte	Jean-Michel	Agence française pour la biodiversité	Directeur du contrôle des usages	27/04/2017



### 3. Tableau de bord 2017 des conservatoires d'espaces naturels



## TABLEAU DE BORD



## Les Conservatoires

Qui sommes-nous ?

Par une approche concertée et leur ancrage territorial, les Conservatoires d'espaces naturels contribuent à préserver depuis 40 ans notre patrimoine naturel et paysager.

Regroupés en une Fédération nationale, les Conservatoires de métropole et d'outre-mer gèrent durablement un réseau cohérent et fonctionnel de 2 989 sites naturels couvrant 154 030 ha.

Les 29 Conservatoires d'espaces naturels régionaux ou départementaux sont des organismes engagés à but non lucratif, essentiellement des associations qui mobilisent adhérents, bénévoles ou relais locaux. Depuis l'origine, avec le soutien de l'État, des collectivités territoriales et des partenaires privés, ils sont devenus des gestionnaires reconnus pour la pertinence de leur action, construite sur la concertation, et des référents pour leur expertise scientifique et technique.

Les Conservatoires tissent des relations partenariales et résolument complémentaires avec l'ensemble des acteurs de la biodiversité dans l'animation de projets de territoire. Enfin, ils accompagnent la mise en œuvre de politiques contractuelles.

Le réseau est membre du comité national Trame Verte et Bleue et du CNPN. Il a adhéré à la Stratégie nationale pour la biodiversité.

Depuis 2009, les Conservatoires d'espaces naturels sont reconnus par la loi, par un agrément spécifique.

Le Fonds de dotation des Conservatoires d'espaces naturels est un outil, créé en 2011, qui permet de :

- sécuriser leur patrimoine foncier ;
- recevoir des dons et legs, notamment fonciers ;
- collecter la philanthropie privée.



**1976 :**  
Création du premier Conservatoire d'espaces naturels en Alsace

**1989 :**  
Création de la Fédération des Conservatoires d'espaces naturels

**2009-2011 :**  
Loi (article L. 414-11) du Code de l'environnement et décret (n°2011-1251) concernant l'agrément des Conservatoires d'espaces naturels

**2011 :**  
Création du Fonds de dotation des Conservatoires

**2014 :**  
Adhésion au réseau du Conservatoire de Nouvelle-Calédonie

**2015 :**  
Création du Conservatoire d'espaces naturels des Pays de la Loire

**2016 :**  
Cadre d'intervention des Conservatoires renforcé par la loi biodiversité.

## d'espaces naturels

Repères chiffrés\*

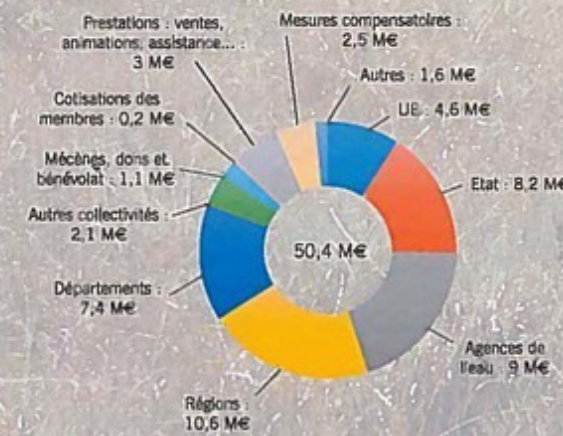
Données au 01/01/2016

	2005	2010	2016
<b>Ressources humaines</b>			
Adhérents	7 837	8 345	7 072
Bénévoles	1 107	2 162	3 730
dont Conservateurs bénévoles	NC	637	832
dont membres des Conseils scientifiques	NC	310	410
Salariés	411	613	939
dont CDI	83%	83%	84%
dont cadres	16%	15%	16%
dont femmes	40%	43%	45%
Contrats aidés**	155	62	123
Nombre de jours de formation reçus**	568	1 129	4 333
<b>Réseau</b>			
Nombre de sites	1 821	2 196	2 989
Surface (ha)	79 292	121 267	154 030
Nombre de sites dotés d'un plan de gestion	1 196	1 584	2 099
Nombre d'agriculteurs sous contrat	770	903	1 324
Nombre de sites gérés avec des organismes d'insertion	133	258	356
Nombre de sites gérés avec des entreprises	77	251	376
Nombre de sites équipés de signalétique	492	848	941
Nombre d'animations réalisées	1 517	1 735	2 624
Nombre de participants aux animations	39 331	69 668	72 937

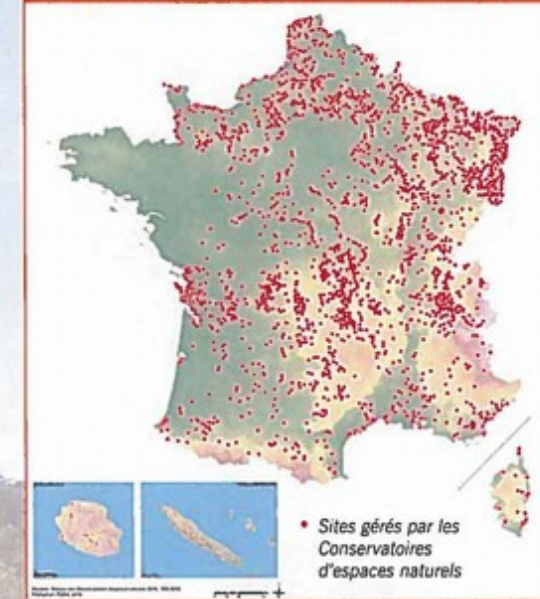
\* Cette enquête est réalisée annuellement.  
\*\* Ces chiffres tiennent compte en 2016 de l'évolution du CEN Réunion qui emploie régulièrement près de 80 salariés en insertion, affectés aux sites en gestion.

## Origine des financements du réseau

(en millions d'euros)



## Réseau des sites gérés par les Conservatoires d'espaces naturels



## Les partenaires nationaux du réseau

Principaux organismes avec lesquels la FCEN entretient des partenariats privilégiés :

- ETAT**
  - Ministère de l'Environnement de l'Energie et de la Mer
  - Ministère de la Défense
- ETABLISSEMENTS PUBLICS ET ASSIMILÉS**
  - Agences de l'eau
  - Agence Française de la biodiversité
  - Conservatoire du littoral
  - FN SAFER
  - Muséum national d'histoire naturelle
  - Office national de la chasse et de la faune sauvage
  - Office national des forêts
- ENTREPRISES**
  - Crédit Coopératif
  - Electricité de France
  - Réseau de Transport d'Electricité
  - Rainett
- TÊTES DE RÉSEAU ASSOCIATIVES**
  - Fédération des Parcs naturels régionaux de France
  - Réserves Naturelles de France
  - Fédération des Conservatoires botaniques nationaux
  - Union nationale des CPIE
  - Fédération nationale des chasseurs
  - Fédération Française de Spéléologie
  - UICN France
  - RAMSAR France



Action financée avec le soutien du MEEEM



Fédération des Conservatoires d'espaces naturels  
6, rue Jeanne-d'Arc - 45000 Orléans  
Tél. : 02 38 24 55 00  
Contact : contact@reseau-can.org

Ce document a été produit sur la base des informations transmises par les Conservatoires d'espaces naturels.



# Les champs d'intervention des Conservatoires d'espaces naturels

## L'expertise scientifique et technique



Les Conservatoires d'espaces naturels appuient leurs interventions sur des expertises scientifiques et techniques mobilisées en interne et auprès de leurs partenaires : Conservatoires Botaniques Nationaux, Parcs Naturels Régionaux, Office National des Forêts, Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage, associations naturalistes...

Sur demande, ils apportent leur expertise auprès d'autres gestionnaires et sont sollicités pour réaliser des formations (ONF, ATEN, universités...).

L'expertise du réseau est reconnue et valorisée par des missions d'animation de programmes nationaux :

- Le **Pôle-relais Tourbières** : depuis 2002, il est confié à la Fédération par le Ministère chargé de l'écologie pour animer et coordonner la connaissance, la gestion durable et l'évaluation des tourbières et marais tourbeux en France.
- La Fédération est impliquée dans le **Plan Loire** depuis plus de 20 ans pour l'accompagnement des projets en faveur des zones humides, le portage d'un centre de ressources et des actions concernant les espèces exotiques envahissantes.
- Elle s'est engagée depuis 2015 pour accompagner la mise en œuvre de la stratégie zones humides du **Plan Rhône 2015-2020** et animer le réseau des acteurs pour la biodiversité du fleuve Rhône.
- La Fédération porte le **Plan National d'Actions Chiroptères**.



Les Conservatoires participent à 35 Plans Nationaux d'Actions (PNA) espèces.

Ils sont porteurs de 7 PNA :

- **Aigle de Bonelli** et **Alouette calandre** (Languedoc-Roussillon), **Apron du Rhône** (Rhône-Alpes), **Buglosse crépue** (Corse), **Chiroptères** (Aquitaine), **Cistude d'Europe** (Allier et Languedoc-Roussillon), **Desman des Pyrénées** et **Lézard ocellé** (Languedoc-Roussillon), **Maculinea** (Aquitaine et Centre-Val de Loire), **Odonates** (Aquitaine, Haute-Normandie et Limousin), **Tortue d'Hermann** (PACA) ;

Ils sont impliqués dans la mise en œuvre de nombreux PNA dont : **Aigle de Bonelli** (Languedoc-Roussillon), **Alouette calandre** (PACA), **Apron du Rhône** (Rhône-Alpes), **Cistude d'Europe** (Savoie), **Desman des Pyrénées** (Midi-Pyrénées), **Ganga cata** (PACA), **Gypaète barbu** (Haute-Savoie), **Milan royal** (Corse), **Tortue d'Hermann** et **Vipère d'Orsini** (PACA).

Le réseau contribue à la connaissance scientifique en alimentant l'**inventaire national du patrimoine naturel** (plus d'un million de données ont été transférées sur les 12 derniers mois).

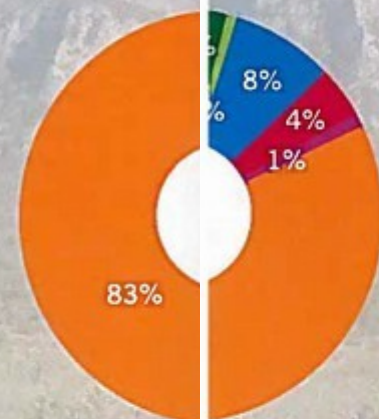
Visitez les sites internet des Conservatoires d'espaces naturels et :  
 Pôle-relais Tourbières : [www.pole-tourbiere.org](http://www.pole-tourbiere.org)  
 Programme Loire : [www.centrederesources-loirenature.com](http://www.centrederesources-loirenature.com)  
 Plan National d'Actions Chiroptères : [www.plan-actions-chiropteres.fr](http://www.plan-actions-chiropteres.fr)  
 Site portail des Conservatoires : [www.reseau-cen.org](http://www.reseau-cen.org)

## La protection et gestion des sites naturels

Les Conservatoires interviennent par la maîtrise foncière et d'usage...

- 2 989 sites gérés couvrant 154 030 ha
- 978 sites en propriété répartis sur 12 331 ha
- 422 sites en location par emphytéose (> 18 ans) sur 5 906 ha
- 1 756 sites gérés par des conventions de gestion sur 127 188 ha

- Acquisitions
- Locations longues durées (emphytéose)
- Autres locations
- Conventions et délégations de gestion
- Conventions d'occupation temporaires et amodiations
- Autres



... pour la protection et la gestion des sites naturels...

- 38% des sites sont des zones humides : 1 143 sites pour 30 147 ha ;
- 21% des pelouses sèches ;
- 14 % des landes, fruticées ou prairies ;
- 17 sites géologiques ;
- 437 sites abritent 646 gîtes à chiroptères.



... et développement des partenariats originaux

- Les Conservatoires gèrent par convention **37 camps militaires** en totale compatibilité avec leur vocation opérationnelle, couvrant 75 000 ha sur les 250 000 en propriété du Ministère de la Défense.
- Le réseau développe des partenariats ambitieux, notamment avec EDE, RTE, Rainett, Crédit Coopératif...

... tout en s'appuyant sur des protections réglementaires...

- Les Conservatoires gèrent des Réserves naturelles : **37 nationales** et **68 régionales**, soit 22% et 40% de la part nationale.
- Plus du tiers des sites se situent dans un site protégé réglementairement : **Espace naturel sensible** (751 sites), **Arrêté préfectoral de protection de biotope** (214), **Réserve naturelle nationale** (85), **Conservatoire du littoral** (66) et **Parc national** (17).
- 48% des sites gérés sont inclus dans des périmètres protégés au titre de la directive « habitats-faune-flore » (1445 sites) et 23% au titre de la directive « Oiseaux » (700 sites).

% de la surface des sites



... par une gestion en direct ou qui s'appuie sur les acteurs locaux...

- **2 099 sites** (70%) dotés d'un **plan de gestion**, validé par les Conseils scientifiques des Conservatoires ;
- **1 324 agriculteurs sous contrat** avec les Conservatoires, intervenant sur 624 sites (21%) sur la base de cahiers des charges négociés, dont 115 baux ruraux à clauses environnementales ;
- des **entreprises spécialisées** sur 376 sites ;
- des **structures d'insertion professionnelle** sollicitées sur 356 sites ;
- des **milliers de bénévoles** mobilisés par les Conservatoires ;
- et également des sites laissés en libre évolution.

## Appui et portage de projets européens : l'exemple des Life

- **Coordinateurs** : « **Tourbières du Jura** » en Franche-Comté, « **Gyphep** » en Haute-Savoie, « **Mil'Ouv (Milieux ouverts)** » en Languedoc-Roussillon, « **Desman** » en Midi-Pyrénées, associé au Conservatoire d'Aquitaine, et « **Défense nature 2mil** » en Rhône-Alpes, associé aux Conservatoires de Corse et de Provence-Alpes-Côte d'Azur ;

## La sensibilisation à la nature

Les Conservatoires participent à la sensibilisation de tous les publics en organisant :

- des animations locales : 2 624 animations avec près de 73 000 participants en métropole et outre-mer ;
- des manifestations nationales, en 2016 :
  - 22<sup>ème</sup> édition de **Fréquence Grenouille**, organisée avec Réserves Naturelles de France : 370 animations et 6 800 participants ;
  - 15<sup>ème</sup> édition de **Chantiers d'automne** : près de 215 animations organisées par 26 Conservatoires ;
  - la **Fête de la nature** : 115 animations mises en œuvre par 25 Conservatoires ;
  - la **Journée du patrimoine** : 53 animations orchestrées par 21 Conservatoires.



## L'animation de projets de territoire

Les Conservatoires d'espaces naturels accompagnent l'animation de politiques publiques relatives à la biodiversité, l'eau et l'agriculture et contribuent au développement durable des territoires :

- Animation de 83 mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) sur 604 500 ha ;
- Gestion de 751 **Espaces naturels sensibles** couvrant 40 000 ha ;
- Animation de nombreuses cellules d'assistance technique en faveur des zones humides ;
- Animation foncière liée à la compensation écologique de 69 actions sur 38 700 ha.

Les Conservatoires sont les principaux opérateurs privés de Natura 2000

- Opérateurs de 144 Documents d'objectifs (Docob) sur 164 000 ha ;
- Animation de 180 Docob couvrant 276 145 ha ;
- Participation aux comités de concertation : 49 départementaux et 464 locaux ;
- Signature de 94 contrats et 30 chartes.





#### 4. Courrier du ministère en charge des finances, relatif à la réception de fonds publics par un fonds de dotation

Copie



MINISTÈRE DES FINANCES  
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,  
DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES  
SOUS-DIRECTION DU DROIT PRIVÉ ET DU DROIT PÉNAL

PARIS, LE 15 OCT. 2014

Bureau du droit privé général  
Affaire suivie par Philippe KPAOUGOU  
☎ : 01 44 97 06 32  
philippe.kpaougou@finances.gouv.fr

Madame Eliane AUBERGER  
Présidente du Fonds de dotation des  
Conservatoires d'espaces naturels  
6, rue Jeanne d'Arc  
45000 Orléans

Bureau du droit public général et constitutionnel  
Abderrezak YAHIAOUI

N° COJU : 2014-08236

GAB N° 956

**Objet :** Demande de dérogation du fonds de dotation des Conservatoires d'espaces naturels à l'interdiction de percevoir des fonds publics.

**Réf. :** Votre saisine du 8 septembre 2014, transmise à la DAJ le 17/09/2014, à échéance du 15/10/2014.

*Il semble possible pour le Grand Port de Marseille et la Communauté de communes de Manzat de céder, à titre gratuit, des biens immobiliers leur appartenant, à une personne privée, en vue de satisfaire aux obligations pesant sur elles au titre des mesures compensatoires définies dans l'arrêté du 22 décembre 2008.*

*Toutefois, une telle cession ne saurait être effectuée directement au profit d'un fonds de dotation.*

*En effet, la loi pose le principe de l'interdiction de perception de fonds publics par un fonds de dotation et prévoit des conditions très restrictives pour y déroger. La nature des missions envisagées par le fonds de dotation des Conservatoires d'espaces naturels même si elle répond à un motif d'intérêt général ne justifie pas une dérogation à ce principe.*

Vous sollicitez une autorisation ministérielle afin que le fonds de dotation des Conservatoires d'espaces naturels puisse bénéficier de la cession à titre gratuit de terrains appartenant à des personnes publiques. Ce transfert de biens dans la partie non consommable de la dotation du fonds permettrait d'en assurer la protection<sup>1</sup> et, également, de remplir les missions qui sont confiées au réseau des Conservatoires d'espaces naturels par l'article L. 414-11 du code de l'environnement et notamment celles de la gestion et de la valorisation du patrimoine naturel.

Vous indiquez que deux institutions publiques (un établissement public administratif et une collectivité territoriale) ont décidé de la cession de leurs terrains pour assumer des obligations au titre des mesures compensatoires prévues au VII de l'article L. 414-4 du code de l'environnement. Toutefois, vous souhaitez savoir si la cession à titre gratuit d'un bien immobilier par une collectivité publique à un fonds de dotation pourrait être assimilée à un versement prohibé de fonds publics au sens de l'article 140 de la loi du 4 août 2008, et dans l'affirmative, si une dérogation à cette interdiction est envisageable au regard de la particularité des projets concernés.

<sup>1</sup> Lettre du 8 septembre 2014 adressée au Ministre des finances et des comptes publics.

Votre demande appelle les observations suivantes.

1. La cession, à une personne privée, de biens publics pour un prix inférieur à leur valeur paraît, en l'espèce, possible dans la mesure où celle-ci serait justifiée par des motifs d'intérêt général et comporterait des contreparties suffisantes.

1.1 La cession de biens publics à une personne privée, pour un prix inférieur à leur valeur<sup>2</sup> semble conforme aux exigences posées par la jurisprudence dans la mesure où elle permettrait, aux personnes publiques, de satisfaire aux obligations pesant sur elles au titre des mesures compensatoires.

\* Les principes d'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi que la protection du droit de propriété, qui concerne également la propriété de l'Etat et des autres personnes publiques, font obstacle à ce que des biens faisant partie du patrimoine de personnes publiques puissent être cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour un prix inférieur à leur valeur<sup>3</sup> sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine<sup>4</sup>.

Il en résulte que la protection conférée à la propriété publique est rigoureuse, puisqu'elle exclut en principe toute cession, à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé, d'un bien d'une personne publique à un prix inférieur à sa valeur.

Toutefois, le Conseil d'Etat a jugé que la cession par une commune d'un terrain à une entreprise pour un prix inférieur à sa valeur ne saurait être regardée comme méconnaissant le principe selon lequel une collectivité publique ne peut pas céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé, lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes<sup>5</sup>. Dans cette espèce, le motif d'intérêt général relevé par le juge consistait en la création d'emploi.

Il a confirmé sa jurisprudence en estimant de nouveau qu'une cession à prix minoré à deux associations culturelles d'un ensemble immobilier relevant du domaine privé d'une commune pouvait être justifiée par des motifs d'intérêt général et comporter des contreparties suffisantes<sup>6</sup>. Dans cette espèce, cette cession poursuivait, en définitive, un objectif de « *meilleure insertion d'habitants d'origine étrangère au sein de la commune par la création d'activités collectives* » et le « *renforcement de la sécurité publique notamment pour la circulation en centre-ville* ».

Il s'est également prononcé en ce sens s'agissant d'une vente au rabais en relevant « *le bénéfice attendu pour les habitants de la commune* », lequel était « *de nature à constituer une contrepartie suffisante à l'économie générale de [la] cession* ».

Il en résulte que les personnes privées poursuivant des fins d'intérêt général, que celles-ci soient chargées d'une mission de service public ou qu'il s'agisse d'associations ou de fondations reconnues d'utilité publique, peuvent acquérir les biens d'une personne publique à un prix inférieur à sa valeur vénale à la condition que la cession soit justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes pour la personne publique.

<sup>2</sup> Il n'existe pas de jurisprudence sur les cessions « à titre gratuit » mais il est possible de se référer à celle relative aux cessions à prix symbolique.

<sup>3</sup> Cons. const., déc. n°86-207 DC du 26 juin 1986, (cons. 58).

<sup>4</sup> Cons. const., déc., n° 2008-567 DC du 24 juill. 2008, *loi relative aux contrats de partenariat*, (cons. 25) ; Cons. const., déc. n° 2010-67/86 QPC du 17 déc. 2010, *Région Centre et région Poitou-Charentes [AFPA - Transfert de biens publics]*, (cons. 3).

<sup>5</sup> CE 3 nov. 1997, *Commune de Fougerolles*, n° 169473, Lebon 391 ; AJDA 1997. 1010, obs. L. Richer ; D. 1998. 131, note J.-F. Davignon ; RDI 1998. 227, obs. J.-B. Auby et Ch. Maugué ; RFDA 1998. 12, concl. L. Touvet ; RTD com. 1998. 334, obs. G. Orsoni.

<sup>6</sup> CE 25 nov. 2009, *Commune de Mer c/ Pépin, Raoul*, n° 310208, Lebon 472 ; AJDA 2010. 51, note Ph. Yolka ; RDI 2010. 212, obs. D. Fonseca ; Dr. adm. 2010, n° 23, note F. Melleray ; JCP Adm. 2010, n° 2031, note M.-C. Rouault et n° 2091, note C. Chamard-Heim.

<sup>7</sup> CE 15 mai 2012, *Havart*, n° 351416 ; RDI 2013.274, obs. N. Foulquier, RLCT juillet/août 2012, note Ph. Yolka.



\* En l'espèce, il résulte des pièces du dossier que la cession de biens immobiliers par la commune de Manzat et par le grand port de Marseille à une association de conservation d'espaces naturels :

- (1) d'une part, poursuivrait un motif d'intérêt général à savoir la préservation de la biodiversité et le maintien de la cohérence globale du réseau Natura 2000 ;
- (2) et, d'autre part, paraît comporter des contreparties suffisantes pour les personnes publiques cédantes qui auraient, par là même, satisfait aux obligations qui pèsent sur elles en matière de mesures compensatoires<sup>8</sup>.

Ces dernières sont définies par l'arrêté du 22 décembre 2008 du préfet de la région Provence, Alpes, Côte d'Azur et la convention du 17 juin 2013.

En l'état actuel du dossier et de la saisine de la DAJ, il n'appartient pas à cette dernière de se prononcer sur le bien-fondé de ces mesures compensatoires<sup>9</sup> et, dès lors que ces mesures revêtent un caractère contraignant pour les parties cocontractantes, le fait d'y satisfaire par la cession à titre gratuit révèle l'existence de contreparties.

Une telle cession semble donc envisageable au profit de personnes privées.

### 1.2 Néanmoins, si les biens cédés relèvent du domaine public, ils doivent faire l'objet d'une désaffectation et d'un déclassement préalable.

\* En vertu de l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publique (CGPPP) « *les biens des personnes publiques (...) qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles* ». Il en résulte une impossibilité de céder à une personne privée des biens immobiliers qui relèveraient du domaine public.

En revanche, si ces biens fonciers relèvent du domaine privé de la personne publique, une telle cession serait éventuellement possible.

Lorsqu'un bien ne remplit plus les conditions qui le font relever du domaine public<sup>10</sup>, il est possible de procéder à son déclassement pour qu'il relève ainsi du domaine privé et puisse ensuite être vendu. La procédure comprend deux étapes : le bien doit tout d'abord être désaffecté dans les faits, puis son déclassement doit être formellement prononcé par délibération de l'assemblée de la collectivité territoriale concernée.

En aucun cas le bien concerné ne peut être cédé si les deux conditions précitées, à savoir désaffectation matérielle<sup>11</sup> et déclassement formel, ne sont pas réunies, c'est-à-dire s'il continue à être utilisé pour un usage qui le fait relever de fait de la domanialité publique<sup>12</sup>, ou avant que l'acte administratif constatant la désaffectation et portant déclassement du bien ne soit intervenu.

\* En l'espèce, avant que la communauté de commune de Manzat ou le grand port de Marseille procède à la cession des biens en cause, ils devront au préalable - s'ils relèvent actuellement de leur domaine public - procéder à leur désaffectation et à leur déclassement afin de pouvoir ensuite les céder à une personne privée.

<sup>8</sup> Code de l'environnement, art. L. 414-4 : « (...) / VII.- Lorsqu'une évaluation conclut à une atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000 et en l'absence de solutions alternatives, l'autorité compétente peut donner son accord pour des raisons impératives d'intérêt public majeur. Dans ce cas, elle s'assure que des mesures compensatoires sont prises pour maintenir la cohérence globale du réseau Natura 2000. Ces mesures compensatoires sont à la charge de l'autorité qui a approuvé le document de planification ou du bénéficiaire du programme ou projet d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations, de la manifestation ou de l'intervention. La Commission européenne en est tenue informée. »

<sup>9</sup> Sur ce point, cf. CE 28 juill. 2004, n° 246750, *Féd. pour les espaces naturels et l'environnement catalan, assoc. Cerdagne notre terre*, AJDA 2004. 2359 ; RDI 2004.455, obs. P. Soler-Couteaux.

<sup>10</sup> Code général de la propriété des personnes publiques, art. L. 2111-1 et 2.

<sup>11</sup> Il ne semble pas que le cas d'espèce relèverait de la dérogation prévue à l'art. L. 2141-2 du CG3P.

<sup>12</sup> CE 1<sup>er</sup> fév. 1995, *Préfet de la Meuse*, lebon p. 674.

2. Néanmoins, la cession à titre gratuit envisagée en l'espèce ne saurait avoir lieu au profit d'un fonds de dotation.

2.1 Le financement des fonds de dotation par des fonds publics est prohibé et il ne peut être qu'exceptionnellement dérogé à cette interdiction.

\* L'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 dite loi de modernisation de l'économie (LME) a institué les « *fonds de dotation* », structure dotée de la personnalité morale afin de compléter les outils juridiques dédiés au mécénat. Il s'agit d'une personne morale de droit privé à but non lucratif qui reçoit et gère, en les capitalisant, des biens de toute nature qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable et utilise les revenus de la capitalisation en vue de la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général.

Le III de l'article 140 pose le principe de l'interdiction du versement de fonds publics à un fonds de dotation : « *aucun fonds public, de quelque nature qu'il soit, ne peut être versé à un fonds de dotation* ».

Pour le juge financier, la notion de « *fonds publics* » désigne les fonds appartenant à l'Etat ou aux collectivités publiques (Cour des Comptes, 13 février 1995, *société des amis du musée d'Orsay*, revue Trésor 1996, p. 326)<sup>13</sup>. Il n'existe pas de définition de fonds publics au sens de la loi du 4 août 2008.

Cependant, il ne saurait être possible de limiter la notion de fonds publics à des fonds numéraires. L'acception doit être entendue plus largement et comprendre tout bien appartenant à une personne publique. Ainsi, tout apport indirect par prêt gratuit de personnel, de locaux ou de moyens de quelque nature qu'il soit, peut constituer un financement public interdit. Aussi, le versement de biens immobiliers par une personne publique à un fonds de dotation pourrait recevoir la qualification de fonds publics et par suite, être prohibé au sens des dispositions de la loi précitée.

\* Le même article 140 de la LME prévoit qu'il est possible de déroger, « *à titre exceptionnel,* » au principe d'interdiction du versement de fonds publics à un fonds de dotation « *pour une œuvre ou un programme d'actions déterminé, au regard de son importance ou de sa particularité, par arrêté conjoint des ministres de l'économie et du budget* ». Toutefois, il ressort de la lettre de la loi, comme des travaux parlementaires, que les termes dans lesquels le législateur a prévu cette possibilité de dérogation doivent être entendus strictement. Cette analyse a été confirmée par le Conseil d'Etat, dans un avis du 27 octobre 2010, qui précise que « *les termes dans lesquels cette possibilité de dérogation est prévue doivent s'entendre de manière restrictive, comme ne visant que des situations véritablement exceptionnelles* »<sup>14</sup>.

Les seules dérogations accordées, à ce jour, l'ont été à trois fonds de dotation. Il s'agissait de cas très particuliers. Les fonds attribués au fonds de dotation du Louvre provenaient de l'étranger, et n'étaient devenus publics que par leur transfert sur les comptes de l'établissement public du Louvre<sup>15</sup>. Ceux versés aux deux autres fonds de dotation étaient, respectivement, prélevés sur le fonds de roulement d'un établissement public, et provenaient de la Caisse des dépôts et consignations, membre fondateur du fonds de dotation.

<sup>13</sup> « *Attendu que la Réunion des musées nationaux a le statut d'établissement public doté d'un agent comptable ; Attendu que ses ressources comprennent l'ensemble des produits commerciaux dégagés par l'exploitation des musées nationaux, ainsi que les dons et legs qui leur sont attribués ; Attendu que le musée d'Orsay est un musée national ; que les recettes de son exploitation sont soumises aux règles susmentionnées et doivent en conséquence être encaissées par l'agent comptable de la Réunion des musées nationaux* ».

<sup>14</sup> CE, Avis des sections de l'intérieur et des finances réunies du 27 octobre 2010, n° 384577.

<sup>15</sup> Des fonds d'origine étrangères versés directement au fonds de dotation, même lorsqu'ils proviennent d'une structure publique, sont considérés comme des étant des fonds privés.



2.2 En l'espèce, ni la nature de l'opération ni ses modalités ne sont de nature à fonder une exception au principe d'interdiction des fonds publics.

\* Le fonds des Conservatoires d'espaces naturels souhaite inscrire son action dans la durée par le « portage du foncier »<sup>16</sup>, issues des acquisitions foncières des Conservatoires d'espaces naturels en associant étroitement des collectivités territoriales. Plus généralement, plusieurs projets sont en cours de discussion avec des personnes publiques sur la cession de terrains. Il en est ainsi d'une communauté de commune de la Région Auvergne qui envisage la cession d'environ de 25 hectares de terrains lui appartenant.

Ces activités relèvent bien d'une mission d'intérêt général mais ne paraissent pas, en eux-mêmes, de nature à justifier une dérogation au principe d'interdiction du financement d'un fonds de dotation par des fonds publics.

\* En outre, dans les éléments que vous nous avez transmis, vous indiquez que le cas de figure que vous nous soumettez n'est pas unique et que vous souhaiteriez, le cas échéant, obtenir une dérogation à l'interdiction du financement par des fonds publics pour un « programme d'actions déterminées »<sup>17</sup>.

Le Conseil d'Etat a précisé que le financement d'un fonds de dotation ne peut reposer sur des apports de fonds publics récurrents et que les dérogations ne sauraient être utilisées de manière répétée « au bénéfice d'un même fonds de dotation »<sup>18</sup>.

Ainsi, le projet de financement du fonds de dotation des Conservatoires d'espaces naturels qui reposerait sur des versements de fonds publics réguliers serait également contraire à l'objet des fonds de dotation, tel qu'il a été conçu par le législateur.

En revanche, sous réserve des conditions exposées en première partie, les biens immobiliers du Grand Port de Marseille et de la Communauté de communes de Manzat pourraient être cédés à une association du réseau des Conservatoires d'espaces naturels.

Le directeur des affaires juridiques,



Jean MAÏA

<sup>16</sup> Note complémentaire au courrier du 8 septembre 2014 adressée au Ministre des finances et des comptes publics.

<sup>17</sup> Note complémentaire, idem.

<sup>18</sup> CE, Avis des sections de l'intérieur et des finances réunies, n° 384577, précité.

## 5. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AFB	Agence française pour la biodiversité
AE	Agence de l'eau
AFA	Association foncière agricole
ARB	Agence régionale de la biodiversité
CA	Conseil d'administration
CD	Conseil départemental
CDC	Caisses des dépôts et consignations
CEN	Conservatoire d'espaces naturels
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CL	Conservatoire du littoral
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DOCOB	Document d'objectifs
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DUP	Déclaration d'utilité publique
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
ERC	Éviter, réduire, compenser
FNE	France nature environnement
FNSAFER	Fédération des sociétés d'aménagement et d'établissement rural
FRUP	Fondation reconnue d'utilité publique
GIP	Groupement d'intérêt public
Ha	Hectare
MEEM	Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer
N2000	Natura 2000
ONF	Office national des forêts
ORE	Obligation réelle environnementale
PACA	Provence Alpes Côte-d'Azur
PLUI	Plan local d'urbanisme intercommunal
PNA	Plan national d'action
SAFER	Société d'aménagement et d'établissement rural
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SRADDET	Schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
TGV	Train à grande vitesse
USD	Dollar des États-Unis d'Amérique
ZAC	Zone d'aménagement concerté





