

Les enjeux de compensation pour les territoires industriels

Marianne Lauradour, présidente de CDC Biodiversité

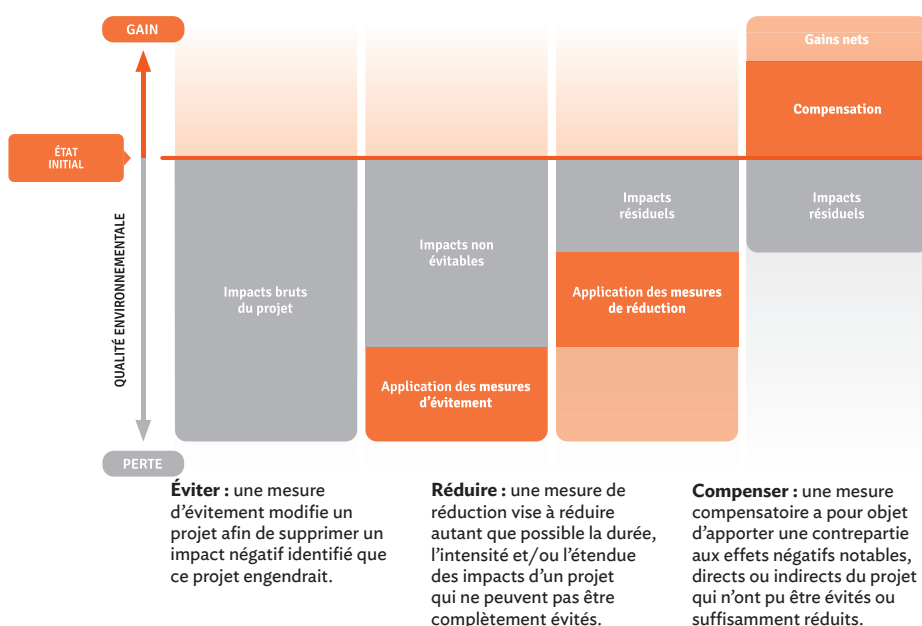
La baisse de la valeur ajoutée manufacturière et les crises récentes ont révélé la dépendance des systèmes de production de la France aux industries étrangères. Pour renforcer la résilience et la souveraineté de l'économie française, l'État a lancé de grands programmes de soutien à l'industrie comme France Relance et France 2030. Les territoires périurbains et les collectivités territoriales constituent donc des acteurs majeurs dans la mise en œuvre de ces objectifs publics en aménageant des espaces attractifs pour accueillir de nouvelles activités industrielles. En parallèle, les communes, les intercommunalités, les départements et les régions restent au cœur des politiques publiques de préservation de la biodiversité et du ZAN, contribuant à la restauration des écosystèmes dégradés et à l'adaptation au changement climatique des activités. Comment concilier ces deux dynamiques contraires ?

Comment traiter la tension entre les objectifs environnementaux et économiques en matière d'utilisation et d'usage des espaces ?

Historiquement, c'est par le biais des politiques d'absence de perte nette de biodiversité que cet arbitrage a été traité. Ces politiques ont pour objectifs la mise en place d'un équilibre optimal entre la préservation du capital naturel, et la croissance économique. Elles sont transcrites par le biais de la séquence « éviter-réduire-compenser » (voir ci-contre) dans la réglementation française dès 1976 et successivement opérationnalisée jusqu'à la loi pour la reconquête de la biodiversité en 2016 qui consacre l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité, la recherche de gain net et l'obligation de résultat pour le maître d'ouvrage dans le droit français. Applicable à l'ensemble des projets soumis à une évaluation environnementale, la compensation repose sur une approche visant en priorité à limiter les impacts générés par l'urbanisation, le développement d'infrastructures, et l'industrie.

La procédure présente au moins deux écueils :

- la majorité des opérations de compensation des impacts résiduels sont réalisées par une approche dite « à la demande », qui ne permet pas systématiquement d'assurer l'équivalence écologique ou l'additionnalité des gains écologiques générés, se confronte aux difficultés d'accès au foncier et reste trop fragmentée à l'échelle des paysages rendant difficile la prise en compte des enjeux écologiques à long terme ;
- les délais d'instruction, qui nécessitent de nombreux travaux préparatoires en amont du dépôt du dossier, ralentissent les délais d'obtention de l'autorisation environnementale et apportent de l'incertitude temporelle et administrative pour les dynamiques locales de réindustrialisation.

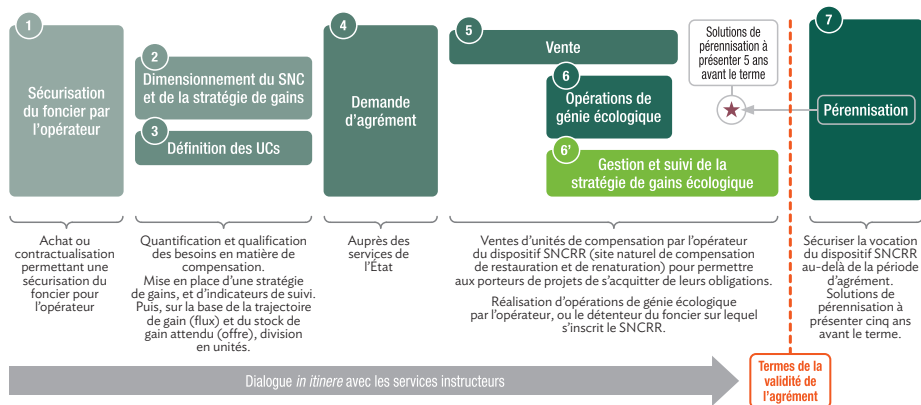


Aperçu de la chronologie schématique du montage et fonctionnement du dispositif de compensation de restauration et de renaturation (d'après MTES, « La séquence "éviter, réduire et compenser", un dispositif consolidé », 2017).

Face à ces différents enjeux, l'État a déployé ces dernières années une série de politiques publiques pour accompagner les territoires et les acteurs économiques dans un processus soutenable de relocalisation des industries (programme « Territoires d'industrie », accompagnement renforcé des projets d'implantation d'usines, dispositifs de financement et de garantie...). Ce sont successivement les lois biodiversité et paysage (2016) et la loi industrie verte du 23 octobre 2023 qui ont fait naître des outils permettant de planifier conjointement aménagement, industrialisation et préservation et restauration de la biodiversité.

La compensation par l'offre et son dispositif associé

La simplification de la procédure administrative et la consolidation de la pertinence écologique des projets de compensation ont fait émerger, pour les services de l'État, la nécessité de disposer d'un modèle de compensation dit par « l'offre ». Cette dynamique débute avec l'instauration de la loi pour la reconquête de la biodiversité en 2016, qui introduit le site naturel de compensation. Malgré plusieurs expérimentations, seul le site de Cossure détenu par CDC Biodiversité a été agréé par l'État ; en cause, le coût technique et financier, des besoins territoriaux en matière de compensation difficilement quantifiables pour l'opérateur, et *in fine* une faible visibilité sur la viabilité et la rentabilité du projet.



Focus sur le processus d'acquisition et d'utilisation d'une unité de compensation, de restauration et de renaturation dans un cadre compensatoire.

Source : « SNCRR : un véhicule hybride pour massifier l'action en faveur du vivant », *Dossier de la MEB* (Mission économie de la biodiversité), n° 55, juillet 2024

Bien que peu concluante du point de vue économique, la pertinence de cette approche se confirme sur le plan écologique, et l'outil peut répondre facilement à une vision intégrée et planifiée des besoins du territoire. Encadré par les décrets d'application du 21 novembre 2024¹, le dispositif SNCRR (site naturel de compensation de restauration et de renaturation) constitue un outil agrémenté par l'État, permettant de cibler de vastes surfaces pour engager des opérations de restauration écologique de grande ampleur, favorisant la capacité de ces projets à générer un gain net.

L'évolution du dispositif SNC en site naturel de compensation de restauration et de renaturation (SNCRR) au sein de la loi industrie verte conserve un de ses atouts majeurs : grâce à lui, les aménageurs souhaitant s'implanter sur le territoire – lorsqu'il est présent à proximité ou au sein de l'aire urbaine – peuvent bénéficier d'une solution dont le coût est lisible et sûr² ; et les collectivités peuvent travailler sur de nouvelles dynamiques territoriales en lien avec l'opérateur du SNCRR.

Du point de vue des zones d'implantation du site, les collectivités peuvent définir des sites d'implantation grâce à l'instauration de zones prioritaires pour la biodiversité (ZPB) définies par arrêté préfectoral ou de zones préférentielles de restauration (ZPR) qui peuvent être inscrites au sein des schémas de cohérence territoriale ou des plans locaux d'urbanisme ; zones pouvant être superposées à des enjeux forts d'atténuation de risques écologiques ou de besoin de restauration³.

Du point de vue du modèle économique qui finance le SNCRR, le porteur de l'agrément peut explorer d'autres modèles économiques et en faire bénéficier les territoires en dimensionnant par exemple à la hausse l'ambition du projet. Si celui-ci s'adosse économiquement jusqu'à aujourd'hui principalement aux enjeux de non-perte nette à l'échelle de nouveaux projets (compensation par l'offre), la loi industrie verte a ouvert ces sites aux contributions volontaires d'acteurs privés. Il s'agit alors d'inciter des acteurs privés à faire l'acquisition d'unités de biodiversité supplémentaires, en dehors de toute obligation, pour participer

aux efforts de financement nécessaires pour parvenir à restaurer les écosystèmes au sein des territoires. Si des incentives manquent encore pour mobiliser massivement les acteurs, certains opérateurs comme CDC Biodiversité travaillent à construire des dynamiques exploratoires de contributions volontaires territoriales. L'enjeu, par exemple, serait d'inciter les investisseurs et acteurs privés à participer à une dynamique de réindustrialisation. Pour ces derniers, aller plus loin que leurs seules obligations réglementaires leur donnerait l'opportunité de participer pleinement aux enjeux de restauration des territoires.

De manière plus large, le SNCRR ouvre de nombreuses perspectives en matière d'anticipation des besoins, de mise en cohérence des projets d'aménagement et de construction d'un récit territorial de transition intégrant différents impératifs : souveraineté alimentaire, transition énergétique, regain de biodiversité, approche paysagère, co-bénéfices...

Références bibliographiques

Steve Aubry, Stéphanie Gaucherand, Brian Padilla, Sylvain Pioch, Anne-Charlotte Vaissière, Thomas Spiegelberger, « Place des sites naturels de compensation dans la séquence "éviter-réduire-compenser" et panorama des problématiques associées », *Sciences Eaux & Territoires*, n° 38, 2021.

Françoise Sarrazin, Michel Perret, Naomi Delille, « Les sites naturels de compensation : ce que dit la réglementation », *Sciences Eaux & Territoires*, n° 38, 2021.

Brian Padilla, Coralie Calvet, « Quel compromis trouver entre pertinence écologique et efficacité économique pour organiser la compensation écologique ? Analyse des sites naturels de compensation en France », *Sciences, Eaux & Territoires*, n° 38, 2022.

Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, *Guide pour l'élaboration d'un site naturel de compensation*, 2023.

CDC Biodiversité, OFB, « Étude sur les financements. Quels leviers mobilisables pour la mise en œuvre des solutions fondées sur la nature pour l'adaptation au changement climatique », *Dossier de la MEB*, n° 48, octobre 2023.

Georges Hemery, Balthazar Vatimbella, Romain Billiard, Lucas Gravit, « Où en est la réindustrialisation de la France ? », *Les Thémas de la DGE*, n° 20, mai 2024.

Notes

1. www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000050654386
2. Le dispositif réduit le délai associé à la procédure d'évaluation environnementale en rendant plus lisible le coût associé au respect de l'ensemble de la séquence « éviter, réduire, compenser », en renforçant sa cohérence, et en permettant de disposer d'une solution immédiatement disponible pour les impacts résiduels.
3. Cette pré-identification des sites peut par ailleurs assurer une mise en synergie entre différentes politiques publiques locales : adaptation au changement climatique, protection de la biodiversité via les schémas régionaux de cohérence écologique et les différentes trames, atteinte des objectifs du ZAN.