

Éviter, réduire, compenser : une doctrine nationale pour passer à l'action

Suite à la sortie des textes, il est rapidement apparu à l'ensemble des acteurs que la difficulté à transcrire les obligations dans la pratique résultait notamment d'une absence de méthodologie commune sur l'application de la séquence ERC. Le Ministère chargé de l'écologie a alors initié en 2009 une réflexion portée par un comité de pilotage national réunissant des représentants de l'État, d'établissements publics, d'entreprises et des sociétés civiles (dont des membres de l'Aten). En est ressortie une doctrine nationale.

Le but de la doctrine et du comité qui y a travaillé, était de clarifier et harmoniser les méthodes au plan national. Le comité de pilotage a validé en 2012 une doctrine nationale assez largement partagée afin de rappeler les principes qui doivent guider tant les porteurs de projets que l'administration, pour faire en sorte que les questions environnementales soient intégrées aux projets dès leur élaboration et persistent par la suite, tout en garantissant une homogénéité de traitement sur le territoire. La définition de la doctrine devrait améliorer la prise en compte des enjeux qui pèsent sur les milieux naturels terrestres, aquatiques et marins. Afin de faciliter davantage l'application de la séquence ERC, le comité de pilotage a également décliné la doctrine sur un plan méthodologique non normatif en publiant les « Lignes directrices sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels » (voir ci-contre), qui ont vocation à évoluer avec le retour d'expérience.

La doctrine nationale rappelle que dans l'esprit du Grenelle de l'environnement 2, le projet déposé par un maître d'ouvrage devrait être celui présentant, au regard des enjeux en présence, le moindre impact sur l'environnement à coût raisonnable. Il est indispensable qu'il intègre les richesses environnementales dès les phases amont de choix de solutions (type de projet, localisation, choix techniques, ...), au même titre que les enjeux économiques ou sociaux, tout en apportant une attention particulière aux enjeux environnementaux dits majeurs, c'est-à-dire relatifs à la biodiversité

remarquable, aux continuités écologiques et aux services écosystémiques. Pour définir un projet de moindre impact, l'évitement en tant que seule solution permettant de s'assurer de la non-dégradation d'un milieu par un projet, doit être privilégié (il peut s'agir par exemple de modifier le tracé ou le site d'implantation pour éviter des zones de nurseries ou frayères d'espèces marines). Dès lors que des impacts négatifs sur l'environnement n'ont pu être pleinement évités, des solutions techniques de minimisation de ces impacts doivent être mises en place : c'est l'étape de réduction. Il peut s'agir de mesures spécifiques à la phase de chantier (comme l'adaptation de la pé-

riode de réalisation des travaux pour éviter la période de nidification de certaines espèces) ou de mesures spécifiques à l'exploitation (comme la mise en place d'un passage à faune pour rétablir la continuité écologique interrompue par le tracé d'une route).

Lorsque le projet n'a pas pu éviter les enjeux environnementaux majeurs et lorsque les impacts n'ont pas pu être suffisamment réduits, il est nécessaire pour le maître d'ouvrage de définir des mesures compensatoires qui ont vocation à apporter une contrepartie positive aux impacts négatifs. Celles-ci doivent être conçues après l'identification et la caractérisation précise des impacts résiduels du projet. Les mesures compen-



ALLER PLUS LOIN

LIGNES DIRECTRICES NATIONALES SUR LA SÉQUENCE ERC



Ce guide méthodologique est un ensemble de 31 fiches abordées dans un ordre chronologique et regroupées en fonction des trois étapes clés de la réalisation d'un projet d'aménagement : le travail préliminaire et la détermination de l'impact résiduel (1), la conception des mesures compensatoires (2), l'instruction du dossier, le suivi et le contrôle des mesures compensatoires (3). Pour en faciliter la lecture, chaque fiche contient six rubriques précisant la cible principale de la

fiche, les objectifs traités, le contexte réglementaire et les définitions de référence, les éléments de la doctrine nationale correspondants, les préconisations méthodologiques et quelques références permettant d'approfondir la question.

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Lignes-directrices-nationales-sur.html>



Une méthode innovante pour calculer l'équivalence écologique

En matière de compensation, la doctrine nationale est claire : il faut viser l'équivalence entre les « pertes » (impacts résiduels après évitement et réduction) et les « gains » (compensation). Biotope en a tiré une méthode de conception et de dimensionnement de la compensation qui met l'accent sur la plus-value écologique des différentes mesures et leur faisabilité. Plutôt



+ 2.5 UC/ha

qu'en hectares, pertes et gains se mesurent en unités de qualité d'habitat, par hectare et par enjeu : les « unités de compensation ». Cette méthode dite « miroir » a déjà été appliquée sur plusieurs projets d'aménagement, dont le CNM (voir p. 24-25). Les 560 ha d'habitat à outardes impactés s'y traduisent par une perte de 832 unités et différentes actions permettront de générer le gain nécessaire. Un catalogue de ces actions permet de trouver la solution de compensation la plus adaptée aux réalités agronomiques, sociales et économiques des territoires, sans sacrifier l'objectif de résultat écologique.

satoires doivent respecter le principe d'équivalence écologique, c'est-à-dire qu'elles doivent générer une plus-value écologique, au moins équivalente aux pertes générées par le projet, sur un milieu naturel identique au milieu impacté et situé en priorité à proximité. Par ailleurs, les mesures compensatoires doivent être faisables (d'un point de vue technique, légal et financier), efficaces, pérennes et additionnelles aux actions publiques existantes ou prévues en matière de protection de l'environnement, auxquelles elles ne peuvent pas se substituer.

Compte tenu de tous ces éléments, il est admis que « tout n'est pas compensable ». La décision d'autoriser ou non un projet revient à l'autorité administrative qui ne l'autorisera que s'il s'agit effectivement du projet de moindre impact, que les mesures compensatoires envisagées sont approuvées et qu'elles permettent d'atteindre l'objectif d'absence de perte de biodiversité. L'autorisation délivrée fixera les mesures ERC à réaliser, ainsi que les modalités essentielles et pertinentes de suivi de la mise en œuvre et de l'efficacité des mesures sur la base d'indicateurs de suivi facilitant le contrôle par les autorités compé-

tentes. La mise en place d'un dispositif de suivi et de contrôle est essentiel pour garantir l'efficacité et la pérennité de l'opération, ainsi que le retour d'expérience et la capitalisation des connaissances.

En complément, et dans l'idée de faciliter la mise en place d'une compensation efficace dans le cas de projets de faible ampleur, le Ministère chargé de l'écologie étudie actuellement la faisabilité de la création de réserves d'actifs naturels mobilisables au titre des obligations de compensation. À ce titre, une expérimentation d'offre de compensation est en cours de lancement. Elle aura lieu à droit constant et dans le respect des procédures en vigueur, notamment de l'examen des dossiers d'étude d'impact par les instances compétentes telles que le Conseil national de protection de la nature. L'ensemble du dispositif expérimental fera l'objet d'une évaluation et d'un suivi continu par un comité de pilotage national et des comités de pilotage locaux. •

Noémie Courtejoie

MEDDE, Bureau des biens publics globaux (CGDD)
noemie.courtejoie@i-carre.net

REPÈRE

D'où vient la compensation ?

L'obligation de prendre en compte l'environnement dans la conception d'un projet avec la nécessité d'éviter, de réduire, puis de compenser les impacts sur les milieux naturels, est prévue en France depuis la loi de 1976 relative à la protection de la nature et a été consacrée par le droit communautaire (1985) transposé en droit français. La mise en œuvre de la séquence « éviter, réduire et compenser » (ERC) doit permettre de concevoir le projet de moindre impact et de conserver globalement la qualité environnementale des milieux, voire même d'obtenir un gain net.

Dans un contexte global de raréfaction des ressources et des richesses naturelles, et compte tenu de la responsabilité des activités humaines dans la fragmentation et la destruction des habitats, les solutions efficaces pour le maintien des espèces, des habitats et des services écosystémiques sont maintenant des solutions intégrées, souvent complexes associant régulation et incitation, instruments réglementaires et instruments économiques. La démarche française ayant abouti à la construction d'une doctrine ERC largement partagée et à un guide de mise en œuvre opérationnel constitue un atout pour l'amélioration de la prise en compte de la richesse environnementale dans les décisions, ainsi que pour l'atteinte d'un objectif de « zéro perte nette » de biodiversité. Le prolongement de ce travail par une expérimentation de systèmes d'offre de compensation doit permettre d'aller plus loin et d'envisager à terme de mieux anticiper la transformation de la compensation en véritable gain net pour les espèces et les habitats.