

Modernisation du droit de l'environnement

Rapport du Groupe de travail « Améliorer la séquence Éviter - Réduire - Compenser »

Janvier 2015

Table des matières

Synthèse	3
Introduction	7
1. Les bases de la réflexion	8
1.1. Cadrage général des travaux du groupe	8
1.1.1. <i>Rappel historique sur la séquence ERC</i>	8
1.1.2. <i>Une évolution législative récente : la compensation agricole collective</i>	10
1.2. Principes généraux retenus par le groupe	11
1.3. Diagnostic et principales difficultés	14
2. Propositions	17
2.1. Proposition 1 : Assurer le partage de la connaissance pour tous : vers un « centre de ressources ERC »	18
2.1.1. <i>Description de la proposition</i>	18
2.1.2. <i>Quel support, quels délais, pour le centre de ressources ERC ?</i>	21
2.2. Proposition 2 : Intensifier et déployer la formation de tous les acteurs de la séquence ERC. Favoriser des études d'impact de qualité	22
2.2.1. <i>Intensifier et déployer la formation de tous les acteurs de mise en œuvre de la séquence ERC</i>	22
2.2.2. <i>Favoriser des études d'impact de qualité</i>	23
2.3. Proposition 3 : Mutualiser / articuler les mesures ERC pour différentes procédures et un même projet	23
2.3.1. <i>Mutualisation des mesures environnementales d'un projet</i>	23
2.3.2. <i>Mutualisation pour des groupes d'espèces</i>	25
2.3.3. <i>Mutualisation des mesures de maîtres d'ouvrages impactant le même milieu</i>	25
2.4. Proposition 4 : Rendre plus lisible la chronologie de la démarche ERC et l'articulation entre toutes les phases d'un projet. Développer la communication	25
2.4.1. <i>Mieux articuler l'évaluation environnementale stratégique (EES) des plans et programmes avec l'évaluation environnementale des projets. Anticiper les difficultés</i>	27
2.4.2. <i>Assurer une meilleure traçabilité de la mise en œuvre de la séquence, notamment dans ses phases amont : évitement et réduction</i>	29
2.4.3. <i>L'importance du suivi des mesures de réduction, pour ajuster in fine les mesures de compensation</i>	31
2.4.4. <i>Les enseignements du parangonnage européen</i>	32
2.5. Proposition 5 : Développer des éléments méthodologiques sur la compensation	33
2.5.1. <i>Remarques préalables sur la compensation</i>	33
2.5.2. <i>Les discussions et propositions du GT</i>	33
2.6. Proposition 6 : Mutualiser les mesures compensatoires	37
3. Approfondissements.....	40
3.1. Restauration de friches – définition et détermination des conditions dans lesquelles cette mesure peut valablement contribuer à la compensation d'impacts	40
3.2. Compléter la mise en œuvre de la démarche ERC sur des aspects autres que la biodiversité : bruit, santé, eau/milieu aquatique, forêt/ défrichage, paysage... ..	42
3.2.1. <i>Problématique du bruit</i>	42
3.2.2. <i>Problématiques sanitaires</i>	42
3.2.3. <i>Problématique « Eau/milieu aquatique »</i>	43
3.2.4. <i>Problématique forêt / défrichage</i>	43
3.3. Vœux émis par le groupe dans le sens de « mieux de droit »	44

Conclusion	45
Fiches « action »	46
Fiche action n°1 « Géolocalisation des mesures compensatoires et faisabilité de l'observatoire ERC »	46
Fiche action n°1 bis (CEREMA) : Fiche d'approfondissement de la proposition de mesures « mettre en place un centre de ressources dédié.....	50
Fiche action n°2 : Formation à la séquence ERC	54
Fiche action n°2 bis « Charte d'engagement des bureaux d'études ».....	56
Fiche action n°3 « Permis unique »	58
Fiche action n°6 : "Mutualisation des mesures compensatoires".....	60
LISTE DES ANNEXES	63
Annexe 1 : Lettre de mission	
Annexe 2 : Liste des participants	
Annexe 3 : Compte rendus des réunions, documents de présentation	
Annexe 4 : Contributions	
Annexe 5 : Résumé exécutif (synthèse adressée à la ministre le 23 décembre 2014)	

Synthèse

Le groupe a pour mandat d'améliorer et simplifier la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC), à droit constant, pour tous les champs de l'environnement.

Trois réunions se sont tenues à cet effet (7 et 25 novembre et 17 décembre 2014) avec une cinquantaine de participants très assidus et représentatifs des parties prenantes (sauf les collectivités territoriales).

Une relative convergence de vue sur les priorités d'actions a pu émerger suite à la production de contributions riches, argumentées et illustrées par des cas concrets, dans le cadre d'une écoute mutuelle et d'un véritable dialogue entre les différents acteurs. Le groupe souhaitant déboucher, dans les délais, sur des pistes concrètes, a exprimé 6 propositions réalisables à court terme et identifié des pistes d'approfondissement à moyen terme.

Éléments de synthèse

Pour le groupe, la séquence ERC (et sa doctrine) apparaît comme globalement comprise mais :

- ✓ des divergences d'interprétation demeurent, notamment sur les conditions de démonstration de l'évitement (E) et sur les modalités de la compensation (C) ;
- ✓ le groupe s'accorde sur la priorité à accorder aux phases amont « E » et « R » (réduction des impacts) et sur l'importance de leur traçabilité ;
- ✓ la clé de l'efficacité repose sur la bonne articulation plans/programmes/projets ;
- ✓ la disponibilité de données, à chaque niveau géographique pertinent, est une nécessité ;
- ✓ des leviers peuvent être mis en œuvre pour améliorer l'application de la séquence (en distinguant petits et gros projets).

Plus précisément, chaque élément de la séquence a donné lieu aux réflexions suivantes :

- ✓ Évitement des impacts environnementaux par les maîtres d'ouvrage (MOA) : il doit être traité très en amont (mais divergences sur la question du lien évitement/opportunité des projets), notamment en anticipant sur la justification de l'intérêt public majeur ;
- ✓ Réduction : ce volet pose essentiellement la question du suivi de l'efficacité à long terme des mesures prises
- ✓ Compensation : c'est un sujet en phase dynamique, porteur de nombreuses questions émergentes :
 - 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) ;
 - 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.

Six propositions pour une meilleure appropriation de la séquence ERC :

1. Assurer le partage de la connaissance pour tous : vers un « centre de ressources ERC »

Il s'agit de mettre en place un projet global et partenarial (« un guichet et un portail uniques ») destiné à localiser géographiquement les mesures ERC, notamment les mesures compensatoires et en assurer l'enregistrement et la mise à jour du suivi dans le temps et dans l'espace (mi-2015).

L'objectif est de mettre à disposition les données existantes, y compris celles issues des études d'impact, en lien avec le Système d'information sur la nature et les paysages (SINP) et de constituer une plate-forme d'échanges sur des retours d'expérience (dès 2015).

Le CGDD sera pilote de l'étude de faisabilité qui devra identifier les partenaires, la forme (statutaire ou conventionnelle), les moyens nécessaires ainsi que les aspects techniques (modalités de mises à disposition des données, validation de l'information) et juridiques.

Des liens seront à établir avec d'autres observatoires ou centres de ressources existants (Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers ; Trame verte et bleue - TVB etc.) et observatoires ERC locaux. À terme, l'accès au plus grand nombre pourrait être assuré via l'outil Géoportail.

Cet outil de partage des connaissances est indispensable pour favoriser le dialogue environnemental et les démarches en cours pour améliorer les processus de démocratie participative.

2. Intensifier et déployer la formation de tous les acteurs de la chaîne de décision à la séquence ERC – Améliorer la qualité des études d'impact

La formation

Le public ciblé est en priorité les services instructeurs de l'État, puis les maîtres d'ouvrage, les maîtres d'œuvre, les bureaux d'étude, puis les gestionnaires des espaces agricoles, forestiers et naturels, la société civile, les commissaires – enquêteurs, les magistrats.

Une formation effective des services instructeurs (DREAL, DDT) sera mise en place mi-2015, et sera pilotée par le CGDD en lien avec le SG MEDDE (IFORE, CVRH...).

Un déploiement de la formation ERC auprès des autres acteurs sera également engagé, toujours piloté par le CGDD, et dont les partenaires seraient les fédérations professionnelles, les Chambres consulaires, le CNFPT, les acteurs de la formation initiale et professionnelle, les ONG, etc.

L'amélioration de la qualité des études d'impact

Le CGDD est pilote d'une démarche sous forme d'engagement volontaire et qui prend la forme d'une charte d'engagement des bureaux d'études portant sur la compétence et la déontologie.

Sa signature officielle est prévue début 2015.

Un dispositif partenarial d'évaluation de la démarche contribuera à une amélioration continue, à horizon 3 ans par exemple.

3. Mutualiser / articuler les mesures ERC pour différentes procédures et un même projet

Une étude d'impact unique pour un seul et même projet (au sens de la Cour de justice de l'union européenne) concerné par différentes procédures, souhaitée par les maîtres d'ouvrages, est possible dans le droit actuel, mais elle est toutefois peu réalisée, du fait de l'existence de procédures d'instructions différentes.

Le permis environnemental unique est à cet égard une piste de travail intéressante, à adapter en fonction des types et de la durée de l'élaboration du projet. L'objectif est de disposer à terme d'une seule autorisation pour les différents régimes.

Sur ce point, un dialogue est à établir avec les groupes de travail sur la réforme de l'étude d'impact (groupe VERNIER) d'une part, et sur le permis environnemental unique présidé par Jean-Pierre DUPORT (rendu février 2015) d'autre part.

4. Rendre plus lisible la chronologie de la démarche ERC et l'articulation entre toutes les phases d'un projet - Développer la communication

Plusieurs axes sont proposés :

- ✓ articuler davantage l'évaluation environnementale de plans ou programmes à l'amont avec l'étude d'impact des projets situés dans ce cadre (ce qui suppose une stabilité des projets) ;
- ✓ anticiper : réfléchir à la justification de l'intérêt public majeur et aux possibles mesures de compensation (en fonction du contexte régional et local du projet) dès la procédure conduisant à la DUP ;
- ✓ envisager le réexamen des projets anciens encore en cours d'instruction au titre de législations spécialisées, sous l'angle ERC, avec le cas échéant l'actualisation de l'étude d'impact et des mesures correctrices, dans l'intérêt du maître d'ouvrage.

D'autres objectifs doivent également être visés :

- ✓ rendre plus lisible pour le grand public l'enchaînement de toutes les étapes d'un projet et des procédures associées : lien avec le groupe de travail participation ;
- ✓ développer des outils de communication sur les phases E et R à destination des MOA, notamment pour les petits projets ;
- ✓ prévoir une déclinaison sectorielle des lignes directrices, selon les besoins potentiels exprimés par les maîtres d'ouvrage (test sur au moins un thème en 2015 : carrières) ;
- ✓ communiquer (assurer la transparence) sur le suivi des mesures compensatoires.

5 – Développer des éléments méthodologiques sur la compensation

Afin de clarifier certaines notions complexes, le groupe propose que soit lancée une expertise scientifique collective (au sens de la démarche type INRA), incluant des experts internationaux et examinant les retours d'expérience locaux sur différents thèmes : équivalence écologique, compensation fonctionnelle, additionnalité, etc.

Les résultats seront à soumettre à l'avis du CNPN.

Le CGDD serait pilote pour l'élaboration du cahier des charges (fin 2015).

Un retour d'expériences sur les outils juridiques relatifs à la contractualisation entre MOA et les acteurs agricoles et forestiers sur les terrains objets de compensation par rapport à la pratique d'acquisition foncière doit également être établi.

6. Mutualiser les mesures compensatoires de différents projets

L'objectif est de favoriser la mutualisation de ces mesures sur la base d'accords entre maîtres d'ouvrage. Un guide à l'usage des maîtres d'ouvrage devra être rédigé afin de préciser la méthode (additionnalité, échelle géographique etc.) et les responsabilités juridiques.

Par ailleurs, il paraît également nécessaire d'évaluer dans le temps les expériences en cours, de compensation par l'offre, notamment en ce qui concerne leur efficacité écologique et leur modèle économique (pérennisation).

Pistes d'approfondissement

Aspects juridiques : travail à droit constant mais aller vers « mieux de droit »

Plusieurs questions sont à l'étude :

- ✓ consolidation de tous les textes ERC en un endroit unique du code de l'environnement
- ✓ rédaction d'une définition unique et globale de la compensation écologique (même si cette proposition ne s'est pas révélée consensuelle)
- ✓ partage des responsabilités État/maîtres d'ouvrage, selon la définition des obligations de moyens ou de résultats
- ✓ identification des responsabilités dans le cas de portage des mesures compensatoires.

Sujets techniques

- ✓ réaffectation ou valorisation de friches en milieu rural et urbain (lien avec la mission du CGEDD en cours sur la compensation foncière) ;
- ✓ mise en œuvre de la démarche ERC au stade des plans/programmes ;
- ✓ intégration dans la démarche ERC, d'enjeux autres que la biodiversité : bruit, santé, etc.

les principales conclusions DU RAPPORT ont été présentées à la ministre au début du mois de janvier 2015. Le GT émet le vœu que ce rapport soit rendu public.

Introduction

La feuille de route gouvernementale issue des États généraux de la modernisation du droit de l'environnement prévoit en particulier l'amélioration de la mise en œuvre de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC).

La lettre de mission adressée le 12 septembre 2014 par la Ministre de l'écologie à Romain Dubois (voir annexe 1) lui confie la présidence d'un groupe de travail piloté par le CGEDD (Anne-Marie Levrault, avec l'appui de Fabienne Allag-Dhuisme).

Le mandat est d'améliorer la mise en œuvre du droit existant. Il s'agit d'identifier les difficultés rencontrées par les maîtres d'ouvrage (MOA) et de proposer des actions concrètes pour favoriser l'appropriation de ces principes. Le groupe de travail doit clarifier les responsabilités, organiser la mise à disposition en permanence des connaissances scientifiques nécessaires et la capitalisation des bonnes pratiques. Le champ de la réflexion concerne non seulement les atteintes à la biodiversité aux projets, qui ont fait l'objet de travaux antérieurs dans le cadre d'un comité de pilotage partenarial, mais l'ensemble des atteintes à l'environnement engendrées par les projets mais aussi par les plans et programmes.

Les travaux devant être rendus pour fin 2014, la méthode de travail adoptée a été assez directive. Le groupe souhaitant déboucher, dans les délais, sur des pistes concrètes, a exprimé six propositions réalisables à court terme et identifié des pistes d'approfondissement à moyen terme.

Trois réunions se sont tenues les 7 et 25 novembre et le 17 décembre avec une cinquantaine de participants très assidus et représentatifs des parties prenantes (sauf les collectivités territoriales, qui étaient membres du GT mais n'ont pas participé aux réflexions) : voir liste des participants en annexe 2.

La première réunion a été consacrée au diagnostic de la situation et aux premières orientations ; elle avait été précédée d'un appel à contributions qui a été très fructueux, ce qui a permis de tenir la réunion sur la base d'une première synthèse de ces contributions.

La deuxième réunion a permis l'adoption du plan du rapport et une discussion sur la hiérarchisation des propositions concrètes des différents participants, regroupées par thématique. Les propositions avaient fait préalablement à la réunion l'objet d'une cotation en termes de priorités et de faisabilité. Différents participants, essentiellement les représentants de l'administration, ont produit des fiches-actions sur la base d'un modèle-type : description de la mesure, freins à la mise en œuvre, faisabilité, financement, calendrier potentiel, pilotage et partenariats.

La dernière réunion a été une séance de relecture du projet de rapport et d'examen de la synthèse opérationnelle.

Chaque réunion s'est tenue sur la base de présentations synthétiques et a donné lieu à un compte-rendu. Ces documents sont joints en annexe 3.

Une relative convergence de vue sur les priorités d'actions a pu ainsi émerger suite à la production de contributions riches, argumentées et illustrées par des cas concrets, dans le cadre d'une écoute mutuelle et d'un véritable dialogue entre les différents acteurs.

La synthèse opérationnelle a été présentée par le président du groupe de travail au CNTE du 6 janvier, en présence de la Ministre Ségolène Royal. **Le résumé exécutif du rapport élaboré en vue de cette présentation est repris en annexe 5.**

1. Les bases de la réflexion

1.1. Cadrage général des travaux du groupe

1.1.1. Rappel historique sur la séquence ERC

La séquence qui consiste à éviter, réduire et, en dernier recours, compenser les impacts d'un projet sur l'environnement existe en France depuis la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et est présent dans le droit communautaire (directives de 1985 concernant l'étude d'impact des Projets et de 2001 concernant l'évaluation environnementale des Plans et programmes, directives « Habitats, faune, flore » et « oiseaux », directive cadre sur l'eau...).

D'une façon plus générale, la charte de l'environnement de 2004, annexée à la Constitution - et donc au plus haut niveau du droit -, pose les principes de prévention et de réparation.

« Art. 3. - Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.

« Art. 4. - Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

Ces principes sont déclinés dans divers textes législatifs et réglementaires, et divers codes, avec des nuances qui contribuent à la complexité de mise en œuvre du dispositif.

Les principaux textes applicables sont les suivants :

Directive 2011/92 du 13/12/2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement : articles 4 et 5, et annexe IV

Directive 92/43/CEE du 21/05/1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage : article 6.3 et 6.4 (Natura 2000) et articles 12 et 16 (espèces protégées)

Directive 2001/42/CE du 21 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

Directive 2000/60/CE du 23/10/2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

Code de l'environnement, Article L110-1 II - 2° : principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement. Diverses dispositions législatives et réglementaires, portant sur les études d'impact, l'évaluation environnementale des plans et programmes, sur le réseau Natura 2000, sur les espèces protégées, sur l'eau et les zones humides...

Des dispositions particulières s'appliquent également aux forêts (défrichement)

La directive 2014/52/UE du 16 avril 2014, modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences des projets, préconise dans l'article 2 (modifié) de coordonner les diverses évaluations des incidences sur l'environnement, découlant de l'application de directives européennes, et de mettre en œuvre des procédures coordonnées et/ou communes. Cette préconisation de simplification administrative est proche, dans l'esprit, de l'expérimentation de l'autorisation unique engagée au printemps 2014. Cette directive doit être transposée avant le 16 mai 2017.

Toutefois, certaines difficultés et insuffisances ont été constatées dans la mise en œuvre du principe d'action préventive et de correction lorsque les atteintes portent sur la biodiversité et les milieux naturels. Ce constat partagé par le Commissariat général au développement durable (CGDD) et la Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) a conduit le MEDDE à

mener des travaux avec les parties prenantes concernées pour élaborer une doctrine partagée, des lignes directrices pour la mise en œuvre et un système de suivi.

Un premier plan d'actions sur ERC a été animé par un Comité de Pilotage national (COPIL), qui s'est réuni pour la première fois en mai 2010. Ce comité associait les directions du MEDDE, ainsi que des représentants des services déconcentrés, des établissements publics, du CNPN et du CGEDD (Autorité Environnementale). Dès septembre 2010, ce comité a été élargi aux représentants de la société civile et aux porteurs de projets.

En 2011, le COPIL a validé l'établissement d'une doctrine ERC¹. Les thèmes clés ont été approuvés en mai 2011, et une première version de la rédaction de cette doctrine a été discutée en juillet 2011. La doctrine ERC a été validée par le COPIL de mars 2012, et sa diffusion a été réalisée en mai 2012. Cette doctrine s'appuie sur 7 principes :

- ✓ Concevoir le projet de moindre impact pour l'environnement
- ✓ Donner la priorité à l'évitement, puis à la réduction
- ✓ Assurer la cohérence et la complémentarité des mesures environnementales prises au titre de différentes procédures
- ✓ Identifier et caractériser les impacts (hiérarchisation, impacts directs, indirects, induits et cumulés)
- ✓ Définir les mesures compensatoires
- ✓ Pérenniser les effets de mesures de réduction et de compensation aussi longtemps que les impacts sont présents
- ✓ Fixer dans les autorisations les mesures à prendre, les objectifs de résultats et en suivre l'exécution et l'efficacité.

En 2011 et 2012, les travaux du COPIL ont porté essentiellement sur les lignes directrices², qui ont fait l'objet de plusieurs réunions de travail, avant d'être validées par le COPIL de novembre 2012, et discutées avec différents partenaires (MEDEF, DHUP, DIT,...) début 2013, pour une diffusion fin 2013.

Une déclinaison pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) avait été réalisée, ce qui en avait facilité l'appropriation par les services.

D'autres actions ont également été suivies par le COPIL ERC, notamment :

- ✓ L'expérimentation de l'offre de compensation Engagée en 2011 et débouchant sur la réalisation de quatre expérimentations, pour lesquelles les engagements devraient être signés avec CDC Biodiversité, EDF, le Conseil Général des Yvelines, et Dervenn.
- ✓ La proposition d'une charte d'engagement des organismes agissant en tant que bureaux d'études (sans présager de leur statut) dont les premières signatures officielles devraient avoir lieu début 2015.

¹ Ce document, qui ne relève pas d'un cadre juridique prescriptif, est destiné aux maîtres d'ouvrages, à leurs prestataires et aux services de l'État. Il n'a pas de valeur réglementaire : il s'attache à illustrer l'esprit des textes, mais ne constitue pas leur interprétation exhaustive. Il est disponible à l'adresse suivante : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/doctrineERC-vpost-COPIL6mars2012vdef-2.pdf>

² Les lignes directrices constituent un document méthodologique, qui établit des principes et propose des méthodes à caractère non normatif. Elles déclinent sur le plan méthodologique la doctrine nationale. Elles sont basées sur des bonnes pratiques, seront utilisées de manière pragmatique et ne créent pas de prescriptions nouvelles. Elles sont disponibles à l'adresse suivante : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Ref_-_Lignes_directrices.pdf

Le dernier COPIL en date s'est tenu le 14 janvier 2014, et la plupart des points inscrits à l'ordre du jour de cette séance sont toujours d'actualité.

Enfin, il convient de garder à l'esprit que le projet de loi « Biodiversité », qui viendra en débat à l'Assemblée Nationale au printemps 2015, contient des articles qui auront des répercussions sur la compensation :

Article 2 : « Ce principe (d'action préventive et de correction) implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et, à défaut, d'en réduire la portée et de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées en tenant compte des fonctions écologiques de la biodiversité affectée »

Article 33 : possibilité pour les propriétaires de biens immobiliers de mettre en place des obligations réelles environnementales

Article 34 : possibilité de créer des zones soumises à contraintes environnementales, afin de maintenir dans un état de conservation favorable la population d'une espèce protégée

Article 35 : « la finalité d'un assolement en commun peut notamment être la préservation de la qualité de l'eau ou la protection de la biodiversité »

Article 36 : possibilité de remembrement à finalité environnementale.

Par ailleurs la commission du développement durable de l'Assemblée nationale a introduit trois nouveaux articles (33A, 33B et 33C) concernant notamment les opérateurs de compensation et les « réserves d'actifs naturels », dans le projet de loi relatif à la biodiversité.

1.1.2. Une évolution législative récente : la compensation agricole collective

L'artificialisation des sols se poursuit, au détriment des espaces agricoles en particulier, alors que la demande en produits alimentaires est croissante et que ces espaces sont sources d'aménités.

La loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt contient plusieurs dispositions visant à limiter la consommation des espaces agricoles. Ces dispositions renforcent les outils existants et visent à mieux prendre en compte les enjeux agricoles dans le cadre de documents d'urbanisme et de projets.

En particulier, la loi renforce la prise en compte des enjeux agricoles dans la séquence « éviter - réduire - compenser » et introduit le principe d'une compensation agricole collective dans le cadre de projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements. Ainsi, les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation, seront susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole devront faire l'objet d'une étude préalable. Cette étude devra mentionner les mesures envisagées pour éviter et réduire les effets négatifs notables du projet ainsi que des mesures de compensation collective visant à consolider l'économie agricole du territoire. Cette étude préalable et les mesures de compensation collective seront prises en charge par le maître d'ouvrage. Un décret devra préciser les modalités d'application de ces dispositions d'ici le 1^{er} janvier 2016. En vue de son élaboration, une large concertation est engagée.

Les premières orientations qui se dégagent sont les suivantes. L'objectif sera de s'appuyer sur les dispositifs déjà existants, en particulier considérer les manières de mieux intégrer le secteur agricole et ses enjeux à la démarche ERC. Plusieurs initiatives volontaires de compensation collective ont déjà vu le jour ou sont en cours d'élaboration et certaines d'entre elles constituent une base de réflexion pertinente. Il s'agira ensuite d'élaborer un cadre méthodologique souple, qui laisserait une grande marge de manœuvre aux niveaux locaux.

Le cadre précisera notamment les types de projets concernés, les critères permettant d'établir que les conséquences négatives de ces projets sont importantes, le contenu de l'étude préalable ainsi que la forme que les mesures de compensation collective agricole peuvent prendre.

1.2. Principes généraux retenus par le groupe

« Nous devons aller plus loin aussi dans la simplification. Cessons de penser que parce que, une procédure dure longtemps, elle est meilleure. Cessons de penser que nous pouvons alourdir sans cesse comme une façon de contraindre. Non. Un mauvais projet doit être arrêté rapidement, sans qu'il puisse durer inutilement et provoquer. Un bon projet, lui, doit être mené à bien rapidement. »

Tels sont les mots du Président de la République lors de la conférence environnementale qui s'est tenue les 27 et 28 novembre derniers. S'il en était besoin, ils confirment le bien-fondé de la démarche et des principes de fonctionnement retenus par le groupe de travail.

Par ailleurs, le groupe de travail a rappelé que l'idée de ne pas abaisser le degré de protection élevé de l'environnement faisait consensus

Le groupe de travail n'a pas cherché à se positionner comme un énième groupe d'experts - le matériau disponible, de l'avis de tous les participants, est déjà vaste et conséquent - mais comme devant **faire des propositions concrètes et opérationnelles**. Si les contributions ont été nombreuses et les discussions nourries, le présent rapport ne vise pas à l'exhaustivité ni même à chercher nécessairement un consensus autour des propositions retenues : l'ensemble des contributions est annexé au présent rapport et les travaux futurs pourront s'y référer.

La tentation de « davantage de droit » n'a pas été absente des débats et le groupe de travail a pu, par moments, se diviser sur la possibilité d'améliorer le fonctionnement de la séquence « à droit constant », cadre fixé par la ministre dans la lettre de mission. Si aucune proposition ne nécessite de modifier le cadre juridique actuel, le groupe de travail s'est autorisé à émettre des vœux sur la possibilité de « mieux de droit » à défaut de « plus de droit »³.

Par ailleurs, le groupe de travail a examiné des expériences étrangères ou pris connaissance de parangonnages dans différents domaines touchant à la séquence ERC. Plus globalement, dans un souci d'efficacité, il a admis qu'il convenait d'examiner avec intérêt voire bienveillance les réponses concrètes qui ont pu être proposées dans d'autres pays européens pour régler des situations proches ou similaires.

Comme la ministre l'y invitait, il a cherché à proposer des mesures permettant une plus grande simplification mais également une meilleure efficacité dans la mise en œuvre de la séquence « éviter - réduire - compenser ».

La simplification, c'est reconnaître qu'il y a lieu de mieux coordonner les dizaines de procédures auxquelles est confronté un maître d'ouvrage pour la réalisation d'un projet, de considérer que les administrations, par une meilleure coordination dans l'instruction des dossiers, doivent aider le porteur de projet et, partant, lui permettre de consacrer plus de temps et de ressources à l'amélioration de son projet.

³ Dans les contributions des membres du groupe de travail regroupées en annexe, le lecteur trouvera plusieurs propositions d'évolution de la norme juridique. Si, dans le cadre fixé par la ministre, elles n'ont pas été retenues dans le présent rapport, elles constituent des éléments importants dans le débat et peuvent contribuer le cas échéant à amender, préciser voire améliorer certains textes en cours d'élaboration.

C'est admettre que la réponse d'une administration déconcentrée doit être cohérente avec la réponse d'une administration analogue ailleurs, aux spécificités du projet près.

C'est aussi considérer que les règles qui prévalent pour des « grands projets » ne sont pas nécessairement reproductibles pour des plus petits projets. Autant pour les grands projets, les maîtres d'ouvrage sont souvent armés pour affronter à la fois la complexité des procédures et la longueur du projet ; autant, les porteurs de « petits » projets doivent bénéficier d'un accompagnement méthodologique adapté. La distinction est également pertinente entre maîtres d'ouvrage récurrents, menant régulièrement des projets et entrant plus facilement dans une logique de progrès, et maîtres d'ouvrage menant un projet ponctuel ou tous les dix ans. La mise en œuvre de la démarche ERC doit ainsi résulter d'un équilibre entre le principe de prévention (et de précaution) et le principe de proportionnalité, en n'oubliant pas qu'un petit projet peut impacter un secteur à grands enjeux.

L'efficacité, c'est revenir aux fondamentaux de la séquence « éviter - réduire - compenser » et considérer que - et les participants ont rappelé leur attachement au respect de l'ordre séquentiel de la démarche ERC - la logique de la séquence consiste à donner la priorité à l'évitement, puis à la réduction, pour obtenir un projet « de moindre impact », ne portant pas atteinte aux enjeux environnementaux majeurs du territoire concerné. En effet « tout n'est pas compensable » et la mise en œuvre de la compensation pose encore de nombreuses questions.

Le groupe de travail a admis que dans les débats autour de la réalisation d'un projet les étapes d'évitement et parfois de réduction sont susceptibles d'être insuffisamment documentées voire insuffisamment mises en œuvre⁴, en particulier pour ce qui concerne les questions touchant à la biodiversité⁵.

À ce propos, l'Autorité environnementale du CGEDD (Ae) constate que, pour les grands plans et projets relevant d'une décision de l'État (MEDDE) ou directement pilotés par lui ou un de ses opérateurs, l'évitement est souvent la partie pauvre des dossiers examinés par l'Ae alors qu'elle constate souvent *a posteriori*, en discutant avec le MOA de son étude d'impact (EI), que les grands choix d'évitement sont possibles (et parfois assumés) très à l'amont, au moment du cahier des charges du projet ou des études préliminaires, et qu'ils sont de moins en moins évidents au fur et à mesure de l'avancement du projet.

De surcroît, la dissociation, souvent constatée dans les « grands » projets, entre le décideur (l'État, les collectivités territoriales...) et le maître d'ouvrage qui « pilote » dans le cadre fixé par le décideur, tout autant que la durée du projet ne permettent pas systématiquement d'identifier *ex post* les motivations de la décision, les scénarios et alternatives abandonnés et, ce faisant, toute l'ampleur des évitements réalisés.

De fait, le groupe de travail a appelé de ses vœux une plus grande visibilité et une meilleure traçabilité sur la partie « éviter » tout en distinguant l'évitement du projet lui-même qui soulève la question de son opportunité, laquelle est bien souvent examinée au travers des réglementations sectorielles et l'évitement des impacts négatifs du projet, qui relève en effet de la séquence ERC issue des législations environnementales. Néanmoins il convient de

⁴ Dans sa contribution au GT, le CNPN par exemple ne dit pas autre chose : « La compensation, rendue obligatoire en application du cadre législatif, demeure délicate à appliquer et doit rester le troisième pilier de la séquence « éviter, réduire, compenser ». (...) Il est nécessaire de réaffirmer l'importance de mieux prendre en compte, dans tous les projets d'aménagement, les deux premiers piliers, à savoir tout faire pour éviter puis réduire les impacts environnementaux ».

⁵ S'agissant des questions touchant à la lutte contre le bruit ou les pollutions, le porteur du projet envisage plus aisément des mesures d'évitement (localisation différente) ou de réduction (par exemple, s'agissant du bruit : murs anti-bruit ou réductions acoustiques pour les habitations concernées...) que de compensation plus difficiles à concevoir.

garder en mémoire les dispositions de l'annexe IV de la directive n° 2014/52/UE du 16/04/14 (modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement) qui prescrit « *Une description des aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement (scénario de référence) et un aperçu de son évolution probable en l'absence de mise en œuvre du projet, dans la mesure où les changements naturels par rapport au scénario de référence peuvent être évalués moyennant un effort raisonnable sur la base des informations environnementales et des connaissances scientifiques disponibles.* »

Le groupe de travail ne s'est pas prononcé sur la question de l'opportunité des projets (celles-ci sont renvoyées au GT dialogue environnemental) même si, pour certains, « éviter le projet » peut apparaître comme la seule façon d'éviter ses impacts environnementaux⁶. Il est néanmoins apparu que les motivations du projet sont parfois insuffisamment décrites et le débat autour de la pertinence du projet peut apparaître comme insuffisant ou trop tardif. Il peut en résulter le sentiment que la possibilité d'arrêter un projet, le processus une fois lancé, n'existe pas⁷. Enfin, faute de cette transparence, la décision de réalisation d'un projet est souvent perçue comme « le fait du prince » ce qui conduit à mésestimer parfois l'intérêt général sous-tendu par le projet.

S'agissant de l'évitement des impacts sur l'environnement (au sens géographique ou technique), le groupe de travail a également considéré que cette étape, souvent insuffisamment documentée voire insuffisamment mise en œuvre, pouvait, *a contrario*, participer de l'acceptation du projet si elle était correctement décrite, mise en valeur voire largement diffusée⁸. Ne pas réaliser le projet sur la zone initialement prévue ou selon des caractéristiques techniques différentes peut constituer la première étape de l'évitement.

Dans ce contexte, les propositions du groupe de travail, en termes d'efficacité de la séquence tendent à couvrir l'ensemble de la séquence ERC et pas uniquement la phase de compensation.

De fait, le groupe de travail a retenu des propositions de simplification mais également des propositions d'améliorations touchant à la connaissance des faits environnementaux et des impacts des projets sur l'environnement, d'améliorations méthodologiques, d'améliorations de la formation / information des acteurs de la séquence ainsi que des améliorations de fond.

⁶ *De jure*, la confusion entre l'évitement des plans/programmes ou projets eux-mêmes et l'évitement de leurs impacts négatifs sur l'environnement n'apparaît pas possible. Si le premier « évitement » évoqué peut se poser dans une considération plus globale (y compris sur un plan démocratique ou de participation des citoyens au débat public), il dépasse le cadre du groupe de travail et de la séquence ERC.

⁷ Une contribution reçue évoquait ainsi « le caractère éminemment imprécis de la prise de décision en termes d'approbation ou de refus des grands projets ».

⁸ A la réserve près que les porteurs de projet éprouvent des difficultés à communiquer sur la phase d'évitement qui intervient parfois très en amont.

1.3. Diagnostic et principales difficultés

La lettre de mission de la ministre portait en soi les grands éléments du diagnostic et orientait les pistes que le groupe de travail devait envisager : « *Si le principe consistant à éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les impacts d'un projet sur l'environnement existe en droit français (...) ainsi qu'en droit communautaire, l'application de cette séquence par les maîtres d'ouvrages rencontre un certain nombre de difficultés.* »

Les débats lors des séances du groupe de travail et certaines contributions reçues ont permis d'affiner les éléments du diagnostic :

- ✓ la démarche ERC est souvent présentée et perçue exclusivement par rapport aux impacts sur la biodiversité (et même seulement parfois sur la biodiversité « remarquable » : espèces protégées) alors que, selon les textes juridiques applicables, elle vise toutes les composantes de l'environnement ;
- ✓ l'application de la démarche ERC se traduit par des obligations différentes selon les opérations couvertes (plans et programmes, aménagement d'infrastructure, installations classées) et selon les impacts générés (Natura 2000, espèces protégées, zones humides...). De plus, la différence du régime administratif de certains actes (autorisation, déclaration, dérogations...) ne met pas le traitement des enjeux sur un pied d'égalité ;
- ✓ l'articulation du code de l'environnement avec les autres codes est loin d'être satisfaisante : du point de vue d'un projet, dont la réalisation est transverse à de nombreux codes, la cohérence n'est pas optimisée même si prise indépendamment les unes des autres, chaque réglementation développe sa logique propre de manière assez cohérente et relativement efficace. *In fine*, pour un grand projet d'infrastructure linéaire, c'est plusieurs dizaines de procédures ou thématiques qu'il convient d'instruire et de mettre en œuvre tous codes confondus ;
- ✓ la faible application de la démarche ERC, et tout particulièrement la compensation des impacts à la biodiversité, dans le cadre de la mise en œuvre des plans et programmes avec comme conséquences « l'hétérogénéité et l'insécurité » pour les projets de travaux et d'aménagements qui déclinent ces plans et programmes ; l'approche en termes de compensation y est nécessairement plus complexe que pour un projet bien identifié, alors que l'évitement y est susceptible d'y être traité plus facilement ;
- ✓ la prise en compte des impacts sur la santé n'est pas suffisamment explicitée et tracée dans les projets ;
- ✓ la compensation surfacique tend, selon les maîtres d'ouvrage, à devenir la seule compensation envisageable (et envisagée) au détriment d'autres formes de compensation ; si cette compensation surfacique n'est pas à exclure dans certaines hypothèses, encore faut-il que sa pertinence écologique soit démontrée de sorte que les atteintes susceptibles d'être portées à la propriété privée et aux activités agricoles, au coût des projets et à leur sécurité juridique soient à la fois fondées et proportionnées ;
- ✓ le suivi des mesures compensatoires n'est, notamment selon le Conseil national de la protection de la nature (CNPN), pas encore suffisamment effectué. Ce suivi est pourtant indispensable, avec des indicateurs adaptés dans l'espace/temps, afin de vérifier l'efficacité ou l'échec des compensations et la réponse du pétitionnaire à l'obligation réglementaire de compenser, qui, si elle n'est pas atteinte en termes de fonctionnalité écologique, devrait entraîner l'actualisation des mesures compensatoires. Le suivi constitue en outre un retour d'expérience permettant d'améliorer la faisabilité et la mise en œuvre des mesures compensatoires.

S'agissant des difficultés mises en évidence, elles se déduisent pour une part des éléments de diagnostic. Plus largement, elles portent sur les conditions d'applicabilité de la séquence ERC à l'ensemble des projets alors même que ces projets revêtent des caractéristiques très différentes en termes de taille, de durée, d'acceptabilité sociale...

Les séances du groupe de travail ont permis de mieux cerner les principales difficultés rencontrées notamment par les maîtres d'ouvrage, parmi lesquelles⁹ :

- ✓ un cadre juridique complexe, trop rigide, mal compris ou diversement interprété. Certaines contributions ont rappelé que si la « doctrine » ERC ne pose globalement pas de difficultés, les « lignes directrices » qui y sont associées ne font pas consensus parmi les acteurs associés à leur réalisation¹⁰ ; en particulier, la formulation considérée comme prescriptive de ces lignes directrices tend à leur donner un caractère quasi-réglementaire alors qu'elles ne constituent qu'un document méthodologique, qui établit des principes et propose des méthodes à caractère non normatif.
- ✓ la stratification des textes (et des structures de l'État) rendent complexes et fragiles les réponses que le maître d'ouvrage apporte. Le périmètre d'appréciation des enjeux peut varier en outre selon les administrations (services instructeurs). Les textes se contredisent même parfois ;
- ✓ la difficulté de mise en œuvre de certaines procédures du fait d'une connaissance lacunaire : si certains des enjeux environnementaux sont facilement identifiables par le porteur de projet, du fait notamment de leur délimitation préalable au sein d'espaces protégés ou inventaires agréés (ex : réserves naturelles, sites Natura 2000, ZNIEFF...), d'autres sont beaucoup plus difficiles à cerner en raison soit de l'absence d'informations existantes à leur sujet (biodiversité « ordinaire » en milieu agricole par exemple), soit de la difficulté d'accéder à ces informations, soit enfin de leur caractère parcellaire ou de leur manque de fiabilité ; c'est à partir de cet « état des lieux », ce travail bibliographique, que le maître d'ouvrage oriente ses investigations de terrain ;
- ✓ la demande d'obligations de moyens (résultant de pratiques administratives anciennes) doit à présent être coordonnée avec les obligations de résultats (qui résulte de l'esprit des textes communautaires, et des nouvelles exigences de la réglementation nationale relative à l'eau, à l'air, et à la biodiversité) réduisant par là même les marges de manœuvre des maîtres d'ouvrage sans que cela ne garantisse l'efficacité des mesures prescrites. De surcroît, il n'y a actuellement pas de jurisprudence communautaire permettant de préciser quelle serait la position face à un maître d'ouvrage qui a honoré ses obligations de moyens sans parvenir aux résultats escomptés ;
- ✓ une compensation souvent perçue comme devant être réalisée *ex situ*, alors même que dans certains cas et sous certaines conditions, elle pourrait être mise en œuvre au sein même de la zone impactée et parfois être plus intéressante sur le plan écologique ;
- ✓ une divergence d'interprétations sur l'équivalence écologique et l'exigence de gain net : il est attendu du maître d'ouvrage qu'il s'inscrive dans une logique de gain net, ce qui va au-delà de l'équivalence écologique prévue dans les textes réglementaires ; en outre, en l'absence de méthodologie partagée entre acteurs pour mesurer l'équivalence écologique, l'évaluation du gain net soulève également des difficultés ;

⁹ Les difficultés évoquées proviennent des contributions de certains participants et des débats en séance : ils viennent étayer le constat formulé par la ministre dans la lettre de mission mais peuvent relever de difficultés objectives tout autant que ressenties.

¹⁰ cf. Précautions méthodologiques, in Lignes directrices, deuxième de couverture

- ✓ une interprétation large, dans les lignes directrices, de la notion de « maîtrise du site de compensation » : l'engagement de « cession » à des organismes ou à des collectivités est parfois présenté comme une condition nécessaire pour répondre à l'obligation de pérennité des mesures ; la maîtrise d'usage des sites, par le biais de contrats avec les exploitants des sites, n'est pas suffisamment considérée comme une solution pérenne. Or, le fait d'acquérir le site (ou tout autre type de contrat permettant la mise à disposition de terrain), considérée comme une solution à cet objectif de pérennité conduit à une « compétition » entre les différentes structures (collectivités, maîtres d'ouvrages, agriculteurs...) pour l'acquisition du foncier dans le cadre de la compensation avec le risque de créer des tensions supplémentaires sur les marchés fonciers ainsi qu'une hausse des prix ;
- ✓ à supposer que la compensation surfacique (cf. *supra*) - et les ratios surfaciques qui en découlent - soit la plus pertinente pour un projet donné, la fixation, par les autorités administratives de ratios supérieurs, tout particulièrement en matière de zone humide (en application des SDAGE) et de défrichement (en application de la partie législative du code forestier) peut apparaître comme peu fondée et comme alourdissant de façon très importante la charge du maître d'ouvrage et les conséquences sur l'agriculture (sur laquelle les surfaces supplémentaires sont souvent prélevées) : dans le cadre du projet SEA, aux termes des différents arrêtés fixant les mesures de compensation - principalement au titre de la réglementation espèces protégées et loi sur l'eau, la surface nécessaire à la compensation serait de 22 000 hectares pour une emprise du projet de 3 500 hectares selon RFF ;
- ✓ la durée des engagements de compensation (RTE a eu à mettre en place des mesures de compensation sur une durée de trente ans pour compenser une atteinte à la biodiversité ordinaire ; dans le cadre du projet SEA, la durée des mesures de compensation a été calquée sur la durée de la concession RFF-LISEA, c'est-à-dire cinquante ans) : les mécanismes actuels à disposition du maître d'ouvrage dans la relation avec le porteur de la mesure de compensation (propriétaire foncier ou agriculteur) y compris lorsque la propriété des terrains d'assiette est rétrocédée à des acteurs environnementaux ne permettent pas de garantir la pérennité de ces engagements. En effet la compensation doit a priori rester opérationnelle (fonctionnelle) durant toute la durée de vie (de fonctionnement) du projet qui a justifié la destruction qui est elle-même à l'origine du besoin de compensation.

De ce diagnostic et de ces difficultés, plusieurs questions ont émergé :

- ✓ Comment qualifier ou caractériser les concepts l'équivalence écologique ou d'offre de compensation ?
- ✓ Quelles alternatives à la compensation dite surfacique ?
- ✓ Comment mieux capitaliser, faire vivre et ouvrir au plus grand nombre les données, connaissances, études d'impact, bonnes pratiques, retours d'expérience issus des travaux des porteurs de projet ? Comment sécuriser la qualité des données produites et leur exploitation ?
- ✓ Comment traduire concrètement l'intuition que l'applicabilité de la séquence ERC doit être adaptée à la taille, à la durée des projets et à la nature des impacts dans le temps et l'espace ? Concrètement, comment apporter des solutions concrètes aux acteurs de la séquence ?
- ✓ Quelle est la maille géographique pertinente pour les mesures de compensation ?

2. Propositions

Le groupe de travail s'est efforcé de hiérarchiser les propositions pour identifier les mesures les plus urgentes, destinées à répondre aux besoins identifiés dans le diagnostic. Chacune de ces propositions est assortie d'une fiche de faisabilité.

Le GT a aussi identifié des besoins d'approfondissements scientifiques et techniques. Bien que le mandat du groupe soit limité à une amélioration de la mise en œuvre du droit actuel, ce rapport formule le vœu de faire évoluer le droit vers « mieux de droit » et apporte quelques suggestions précises.

Au final, le groupe formule six propositions jugées comme prioritaires :

- 1) **Assurer le partage de la connaissance pour tous** : vers un « guichet et portail uniques » relatif à la séquence ERC, notamment un « Centre de ressources ERC », projet global et partenarial permettant de :
 - localiser géographiquement les mesures compensatoires et en assurer la mise à jour
 - mettre en place une plate-forme d'échanges sur des retours d'expérience
 - mettre à disposition les données existantes, incluant celles issues des études d'impact tout en respectant le droit de propriété intellectuelle des entreprises.
- 2) **Intensifier et déployer la formation de tous les acteurs de la séquence ERC. Favoriser des études d'impact de qualité.**
- 3) Pour un même projet, **mutualiser / articuler les mesures ERC propres aux différentes réglementations** par le moyen notamment des autorisations uniques : passer d'une approche par procédure à une approche globale de l'impact sur l'environnement
- 4) **Rendre plus lisible la chronologie de la démarche ERC et l'articulation entre toutes les phases d'un projet. Développer la communication**
- 5) **Développer des éléments méthodologiques sur la compensation** permettant aux maîtres d'ouvrage et aux opérateurs de mettre en œuvre des mesures de compensation écologique efficaces et cohérentes avec les territoires
- 6) **Mutualiser / articuler les mesures compensatoires de différents projets lorsque c'est pertinent** (accord entre maîtres d'ouvrages, offres de compensations)

À celles-ci s'ajoutent un certain nombre de pistes de travail intéressantes à explorer :

- ✓ amélioration de la participation du public et de la concertation en amont avec les gestionnaires des sites envisagés (acteurs agricoles et forestiers), y compris pour ce qui concerne la définition / mise en œuvre des mesures compensatoires
- ✓ restauration de friches – définition et détermination des conditions dans lesquelles cette mesure peut valablement contribuer à la compensation d'impacts

Le groupe s'est également intéressé aux engagements volontaires que peuvent prendre, à leur discrétion, les MOA, pour améliorer la mise en œuvre de la séquence.

2.1. Proposition 1 : Assurer le partage de la connaissance pour tous : vers un « centre de ressources ERC »

Vers un « guichet et portail uniques » relatif à la séquence ERC, notamment via un « Centre de ressources ERC », projet global et partenarial permettant de :

- localiser géographiquement les mesures compensatoires et en assurer la mise à jour ;
- mettre en place une plate-forme d'échanges sur des retours d'expérience ;
- mettre à disposition les données existantes, incluant celles issues des études d'impact tout en respectant le droit de propriété intellectuelle des entreprises.

2.1.1. Description de la proposition

Encadré : Extrait du discours du Président de la République lors de l'ouverture de la conférence environnementale le 27 novembre 2014

« Nous devons aller plus loin aussi dans la simplification. Cessons de penser que parce que, une procédure dure longtemps, elle est meilleure. Cessons de penser que nous pouvons alourdir sans cesse comme une façon de contraindre. Non. Un mauvais projet doit être arrêté rapidement, sans qu'il puisse durer inutilement et provoquer. Un bon projet, lui, doit être mené à bien rapidement, c'est tout le sens du permis environnemental qui a été créé par le gouvernement. C'est une question de respect pour les citoyens, mais aussi pour les acteurs économiques.

Nous devons explorer aussi de nouveaux modes d'association des citoyens aux décisions qui les concernent, de nouvelles façons de communiquer, d'expliquer, d'entendre, de dialoguer. Les nouvelles technologies peuvent nous y aider. N'ayons pas peur non plus du vote, pour débloquer une situation. Le recours à un référendum local vaut toujours mieux que le fait accompli ou l'enlisement que nous pouvons parfois constater.

Nous devons également améliorer les informations qui sont livrées aux Français. Tous les ans, des milliers d'études d'impact sont produites. Je pense que notre pays détient sûrement un record en cette matière. Cette richesse est aujourd'hui éclatée, inexploitée et au final gâchée pour la communauté scientifique comme pour les citoyens. Je propose donc la création d'une base de données publique gratuite et ouverte, dans laquelle seront rassemblées et triées toutes les informations en matière d'environnement et de biodiversité. Nos atlas, nos inventaires, tout ce que nous connaissons, rien ne doit être caché. Cette transparence est la première condition de la démocratie participative. Permettre aux citoyens d'entrer dans une forme d'égalité d'arguments, ce qui ne veut pas dire que toutes les idées se valent et que les opinions sont équivalentes. Non, il y a de l'expertise, de la science ! Mais il doit y avoir aussi de la contradiction.

Ceci renvoie à une autre ambition, celle d'enseigner l'environnement. Là aussi, la loi pour la refondation de l'école, et cela n'a pas été suffisamment souligné, a permis qu'il soit prévu une éducation à l'environnement dans le parcours des élèves. Les programmes scolaires ont été modifiés à cet effet. »

Dans la droite ligne des propos du Président de la République, la mise en place d'un outil opérationnel de partage de l'information portant sur la séquence « éviter, réduire, compenser » est une demande formulée par différents acteurs.

Pour faciliter l'intégration le plus en amont possible des problématiques environnementales, et permettre à tous les acteurs d'agir en sachant responsable, le partage de la connaissance et de la compétence est en effet indispensable.

Le débat du groupe s'est porté sur la forme et les missions de cet outil que l'on choisisse de le désigner sous le terme « d'observatoire » ou celui, plus englobant, de « centre de ressources », incluant par exemple des activités de formation. Par commodité et dans l'attente de précisions sur les missions de ce nouveau dispositif, le rapport adoptera le terme de « Centre de ressources de la séquence ERC ».

Dans la dynamique initiée par le Comité de pilotage ERC, cet outil, guichet et portail uniques, doit être pensé comme une plate-forme d'échange, selon un mode partenarial, collaboratif et participatif. Ses missions pourraient être de capitaliser et diffuser les connaissances, retours d'expériences, mettre à disposition les données relatives à « ERC », mutualiser les outils, développer la formation « ERC » à destination des acteurs publics et privés... Son accessibilité au plus grand nombre sera assurée via des supports géographiques et des sites largement ouverts (Geoportail)

Il comprendrait également la mise à disposition des données sur l'environnement, incluant celles issues des études d'impact et autres évaluations d'incidences (les sous-jacents méthodologiques de prise en compte des données contenues dans les EI et, le cas échéant, de leur validation restent ouverts).

Un observatoire de la compensation, assurant le suivi dans le temps (avec géolocalisation) des mesures compensatoires et l'évaluation des impacts cumulés devrait être au cœur des missions du Centre de ressources.

Celui-ci aurait vocation à se positionner sur l'ensemble de la séquence ERC et non uniquement sur la compensation, et devrait pouvoir traiter de toutes les thématiques environnementales (bruit, air, santé, etc.). Par-delà les effets d'annonce, un tel centre de ressources doit s'inscrire sur le long terme. Dans un souci d'économie de moyen et d'efficacité de l'action publique, la création de cette plate-forme nécessite une réflexion amont avec les directions générales du MEDDE et les parties prenantes afin de définir les missions, trouver les synergies avec les observatoires / centres de ressources existant (ex : TVB¹¹). Le lien avec les services publics instructeurs locaux (DREAL) et centraux (DEB), ainsi qu'avec les commissions scientifiques concernées (CNPN, CSRPN) devra être favorisé.

Le GT insiste sur la nécessité d'assurer la cohérence du Centre de ressources avec le système d'information sur la nature et les paysages (SINP) notamment en matière de standards de données et de droit de propriété. Il conviendra d'analyser plus précisément les enseignements fournis par la récente convention établie dans ce cadre entre le Club des infrastructures linéaires de transport & Biodiversité (CIL&B) et le MNHN, notamment en termes de coût pour les parties de cet échange de données.

¹¹ Le GT avait pour référence le centre de ressources TVB, qui repose sur une organisation partenariale et constitue une boîte à outils multifonctionnelle apportant un soutien méthodologique aux professionnels. Il propose ainsi de :

- diffuser l'actualité liée au sujet ;
- rassembler et valoriser les expériences de Trame verte et bleue ;
- mettre à disposition les ressources techniques, méthodologiques et scientifiques ;
- faciliter l'échange entre les acteurs ;
- proposer une offre de formation cohérente.

L'appui aux acteurs locaux apporté par le Centre de ressources TVB se matérialise par un site Internet, une lettre d'information bimensuelle, une offre de formation renouvelée annuellement et l'organisation de journées d'échange. Il n'a toutefois pas vocation à assurer un appui direct auprès des porteurs de projet.

Encadré : Le système d'information sur la nature et les paysages (SINP)

Principes

Créé en 2005, le système d'information sur la nature et les paysages (SINP) a été conçu comme un dispositif partenarial entre l'État (ministère de l'écologie), les collectivités territoriales, les établissements publics, l'univers de la recherche, les associations naturalistes ou sociétés savantes, les entreprises. Par adhésion à des règles communes regroupées dans un protocole publié par circulaire du 15 mai 2013, il vise à favoriser une synergie entre ses adhérents pour la production, la gestion, le traitement, la valorisation et la diffusion des données géo-localisées relatives à la biodiversité, à la géodiversité, aux espaces protégés et aux paysages.

Le SINP s'inscrit dans la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB), la convention d'Aarhus, la directive INSPIRE et la circulaire Etalab. Il repose sur les concepts d'OPEN DATA en posant le principe de métadonnées et données d'échanges standardisées, publiques, librement réutilisables et gratuites.

Le SINP offre un cadre organisationnel et méthodologique et facilite ainsi l'interopérabilité des données (protocoles, standards de données, référentiels, architecture et outils communs OPEN Source). C'est également un espace de valorisation des productions des adhérents.

Quelles données ?

Le périmètre du SINP couvre potentiellement toutes les données utiles à la connaissance, à la conservation et à la gestion des espèces sauvages (faune, flore, fonge, microbiologie, génétique), des habitats naturels ou semi-naturels, des écosystèmes et des paysages ainsi que les données traduisant la réglementation ou des objectifs de gestion de biodiversité ou de paysages.

Il concerne également les données relatives aux espaces protégés réglementés ou inventoriés, aux sites classés ou inscrits au titre des paysages, à la géologie, à la pédologie et à la génétique.

Ces champs de connaissance sont réparties en thématiques (au sens INSPIRE) qui font chacune l'objet d'un standard de données d'échange (exemples : espaces protégés, observation des espèces).

Le SINP a défini une méthodologie permettant aux régions d'objectiver les critères de choix des données de biodiversité ou géo-diversité non communiquées au grand public en raison d'un risque d'atteinte à l'environnement.

Pourquoi faire ?

Le SINP vise à mettre à disposition du grand public comme des décideurs publics ou privés, une information utile et fiable sur la biodiversité et les paysages pour participer au débat démocratique, élaborer ou suivre les politiques publiques et éclairer les choix des aménageurs.

L'ensemble de ces informations doit permettre de mieux appréhender les relations des espèces sauvages entre elles et avec leurs milieux, ainsi que l'évolution de leurs populations. Dans ce sens, le SINP contribue à faire progresser la connaissance en matière de biodiversité.

Organisation

Le SINP repose sur 3 niveaux opérationnels :

- le niveau des producteurs locaux ou nationaux de données qui créent la donnée, la valide,
- le niveau régional pour les producteurs locaux ou thématique pour les producteurs nationaux qui regroupe les données des producteurs, les formate et les qualifie techniquement et scientifiquement. Le niveau régional est animé et géré par l'État (DREAL) et/ou les conseils régionaux. Les régions PACA, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes, Nord Pas de Calais, Poitou-Charentes, Haute Normandie sont relativement avancées dans la mise en place le SINP.
- le niveau national représenté par l'inventaire national du patrimoine naturel (INPN) du Muséum national d'Histoire naturelle (MNHN) qui regroupe toutes les données des régions ou thématiques, les qualifie *in fine*, les diffuse sur un site national (<http://inpn.mnhn.fr>) et les adresse aux instances internationales (INSPIRE, rapportages européennes, conventions, GBIF). Le site INPN est d'ores et déjà opérationnel.

L'observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers mis en place par le ministère de l'agriculture pourrait, d'une part, contribuer à l'analyse globale de la mise en œuvre, par les maîtres d'ouvrage, des deux premières étapes de la séquence « éviter et réduire », notamment dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation des sols. D'autre part, il serait intéressant d'analyser les changements d'usage des sols, liés à la mise en place de mesures de compensation écologique.

Encadré : L'observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers

La connaissance de la consommation des espaces agricoles, dont les causes sont multiples, reste partielle et disparate. Il est nécessaire d'objectiver ses causes, de les évaluer, d'harmoniser les différents indicateurs utilisés localement et d'améliorer la connaissance à la fois nationale et locale de la déprise agricole afin d'agir efficacement pour limiter le phénomène.

Créé par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010, l'Observatoire national de la consommation des espaces agricoles, placé auprès du ministre chargé de l'agriculture, a pour mission d'élaborer des outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces agricoles.

Le premier rapport de l'Observatoire sur la quantification de l'évolution nationale des surfaces agricoles a été publié le 15 mai 2014. Il indique que depuis l'année 2000, la consommation moyenne d'espaces agricoles est estimée entre 40 000 et 90 000 ha par an selon les méthodologies employées. Le rythme annuel de la consommation des espaces agricoles a augmenté entre 2000 et 2008, pour diminuer depuis.

La loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a élargi les missions de l'Observatoire national de la consommation des espaces agricoles, qui devient l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers. Il apporte désormais son appui méthodologique aux collectivités territoriales et aux commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers pour l'analyse de la consommation des dits espaces. Il homologue des indicateurs d'évolution des espaces naturels, agricoles et forestiers en coopération avec les observatoires régionaux des espaces naturels, agricoles et forestiers, instaurés par la loi.

Des travaux de l'Observatoire sont donc en cours afin de mobiliser les outils nécessaires à une estimation de plus en plus précise de la consommation des espaces et de proposer un appui méthodologique aux collectivités territoriales dans ce domaine.

Cet observatoire pourrait alimenter les travaux de l'observatoire de la séquence ERC qui est proposé par le groupe et inversement.

2.1.2. Quel support, quels délais, pour le centre de ressources ERC ?

Concernant la question annexe du statut ou du rattachement de cet observatoire¹², les avis divergent : certains membres souhaitent qu'il entre dans le périmètre de compétence de la future Agence de la biodiversité (AFB). D'autres ont fait observer que le rattachement de cet observatoire à l'AFB ne serait pertinent que pour la branche biodiversité ; la segmentation de ce suivi ne serait alors pas judicieuse ce qui conduirait à ce qu'une seule instance soit chargée du suivi de la mise en œuvre de la séquence ERC pour l'ensemble des impacts environnementaux. Quel que soit le positionnement du Centre de ressources, la question des moyens dédiés reste entière.

¹² S'agissant d'un projet partenarial, on peut s'interroger sur la nécessité du rattachement du Centre de ressources à une structure, le Centre de ressources TVB par exemple fonctionnant sur le principe de conventions entre partenaires.

Concernant le délai de mise en œuvre de l'observatoire de la compensation, un outil géolocalisé interfacé avec les différents outils de suivi « métiers » existants pourrait être mis en place dès le deuxième semestre 2015 (voir fiche annexée), constituant ainsi la première pierre du Centre de ressources.

Le groupe s'est accordé pour souligner la nécessité d'une étude de faisabilité pour concrétiser cette approche.

2.2. Proposition 2 : Intensifier et déployer la formation de tous les acteurs de la séquence ERC. Favoriser des études d'impact de qualité

Former tous les acteurs de la chaîne de décision à la séquence ERC sur les différentes composantes de l'environnement (les maîtres d'ouvrage, les maîtres d'œuvre, les bureaux d'étude, les services instructeurs, les gestionnaires des espaces agricoles, forestiers et naturels, la société civile, les commissaires-enquêteurs voire les magistrats), pour permettre une appropriation partagée de la logique ERC, et une meilleure intégration par les maîtres d'ouvrage des enjeux environnementaux très en amont et les opérateurs des mesures de compensation écologique, notamment lors de la phase d'évitement. Favoriser des études d'impact de qualité.

2.2.1. Intensifier et déployer la formation de tous les acteurs de mise en œuvre de la séquence ERC.

Cette proposition, complémentaire de la précédente, repose sur le constat partagé par les parties prenantes, au sein du Comité de pilotage et du Groupe de travail que l'ensemble des acteurs public et privés ne se sont pas pleinement appropriés les enjeux de la séquence, et surtout qu'ils ne comprennent pas les textes réglementaires et les guides de la même manière

Améliorer la mise en œuvre de la séquence ERC sur les différentes composantes de l'environnement nécessite donc que soient mieux connus par tous les acteurs de la chaîne le contenu de la doctrine et des lignes directrices, mais surtout que soit développé le partage d'un langage commun et de critères de mise en œuvre communs.

Des sessions de formation, sur la base de supports partagés et validés, doivent être initiées par les services de l'État, mais aussi par les organismes de formation compétents (CVRH, CNFPT, etc.). (cf. fiche action)

Il est proposé de mettre en place d'ores et déjà, un dispositif de formation visant à développer les compétences des agents de l'État et dans le même temps de travailler avec nos partenaires membres du COPIL et du GT ERC à l'élaboration d'un programme de formation ERC correspondant à leurs besoins.

Dès 2015, les capacités d'ingénierie de formation du ministère de l'écologie seront mobilisées, afin d'organiser des formations sur la mise en œuvre de la séquence « ERC » destinées prioritairement aux agents des DREAL et DDT. Cet effort de formation et d'appropriation pourrait contribuer à réduire, le cas échéant, les disparités de réponse de l'administration qui ont pu être évoquées.

Un guide pratique sur les étapes « éviter / réduire » pourrait également être élaboré, pour accompagner la recherche de solutions et la réflexion des MOA (voir la proposition sur la déclinaison sectorielle qui permettra de proposer des exemples concrets de mesures adaptées aux impacts les plus fréquents de certaines activités)

2.2.2. Favoriser des études d'impact de qualité

Le CGDD est pilote d'une démarche sous forme d'engagement volontaire et qui prend la forme d'une charte d'engagement des bureaux d'études portant sur la compétence et la déontologie. Sa signature officielle est prévue début 2015.

La démarche de mise en œuvre de cette charte d'engagement des BE devra être concrétisée en la diffusant et assurant sa promotion auprès des différentes structures susceptibles d'intervenir en conseil sur l'application de la séquence (cf. fiche action). Le groupe de travail a souligné les inconvénients d'un processus formel de labellisation des bureaux d'études : alourdissement des procédures, rentes de situation, barrières à l'entrée. Pour autant, un rapport du CGEDD a recommandé, à termes, une démarche de qualification des bureaux d'étude afin d'apporter plus de garanties aux maîtres d'ouvrage et aux services.

Dans ces conditions, **le Groupe de travail propose que, dans un délai de trois ans, un bilan partenarial de la mise en application de la Charte d'engagement soit établi, et qu'une réflexion soit engagée sur les suites à donner.**

2.3. Proposition 3 : Mutualiser / articuler les mesures ERC pour différentes procédures et un même projet

Pour un même projet, mutualiser/articuler les mesures ERC propres aux différentes réglementations (espèces, Natura 2000, zones humides, forêts,...) par le moyen notamment des autorisations uniques : passer d'une approche par procédure à une approche globale de l'impact sur l'environnement.

La mutualisation / articulation des mesures environnementales peut être envisagées selon trois niveaux :

- ✓ Mutualisation des mesures environnementales d'un projet
- ✓ Mutualisation pour des groupes d'espèces (ayant des exigences écologiques proches)
- ✓ Mutualisation des mesures de maîtres d'ouvrages impactant le même milieu

2.3.1. Mutualisation des mesures environnementales d'un projet

Une étude d'impact unique pour un seul et même projet (au sens de la Cour de justice de l'Union européenne) concerné par différentes procédures, souhaitée par les maîtres d'ouvrages, est possible dans le droit actuel, mais elle est toutefois peu réalisée, du fait de l'existence de procédures d'instructions différentes.

Dans le cadre d'un même projet, des mesures environnementales (réductrices / compensatoires) peuvent ainsi être prévues au titre de différentes thématiques :

- ✓ Eau : aspects hydrauliques, qualité des eaux, milieu aquatique...
- ✓ Agriculture : aménagement foncier, agricole et forestier / compensation collective économique agricole
- ✓ Biodiversité : Natura 2000, espèces protégées, zones humides, nature ordinaire.
- ✓ Trame verte et bleue.
- ✓ Forêt.
- ✓ Air, qualité, pollution

- ✓ Sol, qualité, pollution
- ✓ Santé : captage d'eau potable (déplacement, remplacement).

Le plus souvent les mesures de chaque thématique sont traitées indépendamment, sans qu'il soit recherché une cohérence ou une complémentarité entre ces mesures. Pour la biodiversité, les différents enjeux (Natura 2000, espèces protégées, zones humides,...) font l'objet, dès qu'un impact résiduel significatif est identifié, d'une mesure compensatoire répondant spécifiquement à leurs exigences réglementaires. De fait, le maître d'ouvrage ne propose pas encore assez souvent, de mutualiser certaines mesures, en démontrant qu'avec cette mutualisation / complémentarité, il répond à ses exigences réglementaires.

Ceci s'explique sans doute par les pratiques « anciennes », où les projets faisaient l'objet de plusieurs instructions (DUP, loi sur l'eau, dérogation espèces protégées, défrichement, etc.), alors que le régime actuel des EI permet déjà d'avoir une seule étude d'impact pour un projet au sens des directives communautaires et de la Cour de justice de l'Union européenne (c'est à dire parfois plusieurs projets au sens où les procédures administratives françaises l'entendent), quelles que soient les procédures nécessaires. L'attention des MOA est attirée sur ce point.

Cette situation se rencontre en particulier lorsque l'EI a été conçue autour d'une procédure, et pas du projet lui-même (au sens communautaire du terme). Par contre une EI conçue autour du projet prend nécessairement en compte tous les aspects, d'une manière qui respecte les spécificités propres à chaque thématique, parfois « relayées » par un corpus réglementaire propre. On peut y lire probablement la grande différence de conception entre la vision procédurale des projets en France et la vision du projet qui est au cœur des textes communautaires.

Les grandes infrastructures linéaires de transport, nécessitant 7-15 ans d'études et des phases successives de « zooms » rencontrent effectivement des difficultés à développer une fois pour toutes une approche intégrée, mais elles ne représentent pas un pourcentage très élevé des EI. Un très grand nombre de projets soumis à EI ne sont pas dans ce cas. Lorsque les procédures s'échelonnent dans le temps, l'Ae rappelle que l'actualisation de l'EI n'est pas de rigueur (article R.122-8 du code de l'environnement : « ... est, si nécessaire, actualisée »), et n'a à être effectuée que s'il existe de nouveaux éléments, de droit ou de fait, à prendre en compte, parce qu'ils seraient susceptibles de modifier l'identification des impacts significatifs et la manière d'aborder la démarche ERC.

La prorogation d'une déclaration d'utilité publique ne pose pas de difficultés sur le principe dès lors qu'il est établi que les circonstances propres à la déclaration d'utilité publique initiale n'ont pas subi de changements de nature à justifier une nouvelle enquête (cf. code de l'expropriation).

Cependant le Conseil d'État est relativement réticent à voir l'administration abuser dans le temps, de la possibilité d'exproprier pour un projet qui n'aboutit pas pour telle ou telle raison (programmation financière insuffisante, mise au point du projet, mise en œuvre longue d'éventuels remboursements...). Il y a en fait très souvent à l'origine de la prorogation un dysfonctionnement de la part de l'administration et il n'est donc pas exclu que dans l'avenir le Conseil d'État durcisse sa position.

Le même type de question se pose également pour la prolongation de la validité d'une enquête publique (prévue pour 5 ans, mais qui nécessite parfois d'être prolongée lorsque l'aménageur/l'industriel n'a pas engagé ses travaux).

Mais le développement de « *l'autorisation unique* », dont le groupe de travail confié à Jean-Pierre Duport explore la faisabilité devrait induire de nouvelles pratiques. En effet, le maître d'ouvrage aura intérêt lorsque la nature et la maturité de son projet le permet, à traiter l'ensemble de ses mesures environnementales, et d'en assurer la cohérence, puisqu'il aura une instruction unique. Pour autant, les MOA sont attachés à conserver de la souplesse procédurale et à avoir recours, seulement s'ils le jugent pertinent, à l'autorisation unique (cf. fiche action n°4).

2.3.2. Mutualisation pour des groupes d'espèces

Pour les mesures relatives à des espèces ayant des exigences écologiques proches (comme les batraciens, l'avifaune de plaine, les mammifères semi-aquatiques) il est possible de prévoir une mutualisation dès lors que les milieux proposés répondent à l'ensemble de leurs besoins.

2.3.3. Mutualisation des mesures de maîtres d'ouvrages impactant le même milieu

Lorsque plusieurs maîtres d'ouvrages portent atteintes à un même milieu, et aux espèces qui y sont présentes, ils peuvent être amenés à se regrouper pour proposer des mesures plus cohérentes et homogènes permettant de mieux répondre à la mise en œuvre de leurs mesures environnementales. Cette « mutualisation » sur une zone cohérente ne remet pas en cause la teneur des mesures environnementales nécessaires pour chacune des autorisations nécessaires à chaque maître d'ouvrage.

2.4. **Proposition 4 : Rendre plus lisible la chronologie de la démarche ERC et l'articulation entre toutes les phases d'un projet. Développer la communication**

Intégrer la séquence ERC à toutes les phases d'un projet, rendre plus lisible la chronologie de la démarche ERC et l'articulation entre toutes les phases (en particulier pour les grands projets), depuis les prémisses des plans et programmes jusqu'à la réalisation des projets (en passant par les diverses phases d'inventaire et de consultation), et assurer une traçabilité de la démarche. Développer des outils de communication sur les phases d'évitement et de réduction.

« Les questions environnementales doivent faire partie des données de conception des projets au même titre que les autres éléments techniques, financiers, etc. Cette conception doit tout d'abord s'attacher à éviter les impacts sur l'environnement, y compris au niveau des choix fondamentaux liés au projet (technique du projet, localisation). Cette phase est essentielle et préalable à toutes les autres actions consistant à minimiser les impacts environnementaux des projets, c'est-à-dire à réduire au maximum ces impacts et en dernier lieu, si besoin, à compenser les impacts résiduels après évitement et réduction. C'est en ce sens et compte-tenu de cet ordre que l'on parle de « séquence éviter, réduire, compenser ».

La séquence « éviter, réduire, compenser » les impacts sur l'environnement concerne l'ensemble des thématiques de l'environnement, et notamment les milieux naturels. Elle s'applique, de manière proportionnée aux enjeux, à tous types de plans, programmes et projets dans le cadre des procédures administratives de leur autorisation (étude d'impacts ou étude d'incidences thématiques i.e. loi sur l'eau, Natura 2000, espèces protégées, ...).

Dans la conception et la mise en œuvre de leurs projets, les maîtres d'ouvrage doivent définir les mesures adaptées pour éviter, réduire et, lorsque c'est nécessaire et possible compenser leurs impacts négatifs significatifs sur l'environnement. Cette démarche doit conduire à prendre en compte l'environnement le plus en amont possible lors de la conception des projets d'autant plus que l'absence de faisabilité de la compensation peut, dans certains cas mettre, en cause le projet » (Source : doctrine ERC).

Le groupe de travail a souligné la difficulté particulière que pose l'application de la séquence pour les grands projets¹³, dont la décision d'opportunité relève le plus souvent d'un plan national et d'une décision politique. Il a identifié plusieurs voies de progrès, induisant aussi une simplification pour les maîtres d'ouvrages :

- ✓ Mieux articuler l'évaluation environnementale stratégique des plans et programmes, voire des politiques qui les ont précédés, avec l'évaluation environnementale des projets.
- ✓ Anticiper en s'assurant dès la procédure conduisant à la DUP qu'il sera possible de justifier l'intérêt public majeur pour l'obtention des dérogations sur l'eau et les espèces protégées, et envisager dès ce stade les possibles mesures de compensation, en tenant compte du contexte régional et local du projet et surtout, en documentant davantage la situation de référence ;
- ✓ Assurer une meilleure traçabilité de la mise en œuvre de la séquence, notamment dans ses phases amont :
 - Évitement et réduction (ex : intégration dans les actes d'autorisation administration, réunions de concertation des acteurs locaux) : rendre plus lisible pour le grand public l'enchaînement de toutes les étapes d'un projet et des procédures associées (lien avec le groupe démocratie participative) en développant des supports de communication à destination des MOA sur les phases E et R (notamment pour les petits projets)
 - Communiquer (assurer la transparence) sur le suivi des mesures compensatoires
- ✓ Prévoir une déclinaison sectorielle des lignes directrices, selon les besoins potentiels exprimés par les MOA ;
- ✓ Suivre l'efficacité des mesures de réduction, pour ajuster (si nécessaire) in fine les mesures de compensation et le réexamen des projets anciens encore en cours d'instruction au titre de législations spécialisées, sous l'angle ERC, avec le cas échéant l'actualisation de l'étude d'impact et des mesures correctrices, dans l'intérêt du maître d'ouvrage.

Les exemples de parangonnage notamment européen montrent l'importance pour la phase d'évitement de la manière dont l'objectif et le cahier des charges du projet (ses performances) ont été formulés et de leur stabilité dans le temps.

¹³ Cf. en annexe 4.15, la contribution proposée par RFF : « Exemple d'articulation de la séquence ERC avec la chronologie des phases de conception et de réalisation des grands projets d'infrastructure de transport terrestre ».

2.4.1. Mieux articuler l'évaluation environnementale stratégique (EES) des plans et programmes avec l'évaluation environnementale des projets. Anticiper les difficultés.

Plans et programmes / projets :

Il existe en France une certaine ambiguïté sur la nature de l'EES, assez largement partagée par d'autres pays européens, et qui s'explique notamment par l'absence de clarté des textes communautaires sur l'ambition affichée pour de telles évaluations environnementales. Trop souvent l'EES est en effet comprise comme une sorte de pré-EI sommaire d'un ensemble plus ou moins bien défini de projets dont la probabilité de réalisation effective est parfois variable. Cependant, même lorsqu'il existe un vrai plan-programme, comme un SDAGE, l'articulation effective entre l'EI et l'EES du plan-programme peut rester un point sensible.

Dans le cadre de la doctrine de la Commission sur les EES, l'Ae du CGEDD estime légitime d'utiliser l'outil des EES en dehors des seuls « plans et programmes » tels que la doctrine administrative française les définit généralement. Elle note d'ailleurs le bénéfice apporté à la conception du réseau de transport du Grand Paris par l'EES prévue par la loi du Grand Paris ; une telle option a en effet à la fois validé l'opportunité du projet et permis d'arbitrer l'enjeu global de l'évitement (option de ne rien faire et grands choix envisageables), tout en laissant les EI particulières examiner des variantes, l'évitement étant également une question d'échelle spatiale d'analyse.

L'Ae du CGEDD considère qu'il y a au moins quatre enjeux majeurs à une ESS :

- ✓ examiner à un niveau « macro » et très à l'amont des projets les grandes alternatives raisonnables (dont celle de ne rien faire, qui constitue le scénario de référence), à la lumière des objectifs que s'est donnés le planificateur (dans des termes qui ne doivent pas préjuger des solutions techniques) ;
- ✓ en déduire les grandes solutions d'évitement retenues (en laissant néanmoins aux EI le soin d'analyser à une échelle spatiale différente des variantes) ;
- ✓ identifier dès lors les grandes catégories d'impact de l'option d'aménagement retenue, et les stratégies (générales ou déjà plus précises) de réduction, voire de compensation, identifiées à la fois comme nécessaires et techniquement envisageables ;
- ✓ définir pour tous les MOA les « critères environnementaux » (grandes caractéristiques, localisation, options identifiées comme inacceptables, ordre dans lequel certaines opérations devront s'enchaîner, gestion des effets cumulés, mode de gouvernance, ...) auxquels devront répondre les projets couverts par l'EES.

De façon secondaire, une telle réflexion ciblant des grandes stratégies de réduction et le cas échéant de compensation peut encourager les différents MOA à mutualiser certaines opérations, dans un cadre préalablement « balisé » : dans certains cas, cela peut concerner aussi la compensation.

Encadré : Exemple du bassin chambérien

L'inventaire des zones humides piloté par la DDT de la Savoie a mis en évidence de nombreuses superpositions entre les territoires de développement identifiés par le SCOT de Métropole Savoie (grande agglomération de Chambéry) et des zones humides. Pour faciliter une approche globale, aussi bien pour la préservation des zones humides que pour la gestion des mesures compensatoires conduisant à la restauration de milieux dégradés, Chambéry métropole a signé en octobre 2012 son plan d'actions en faveur des zones humides (PAFZH).

Impliquant l'État, Chambéry métropole, le Comité intersyndical pour l'assainissement du lac du Bourget (Cisalb), le Conservatoire d'espaces naturels de Savoie (CENS) et des financeurs publics (l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse, la Région Rhône-Alpes et le Département de la Savoie) et des maîtres d'ouvrages qui contribuent à financer le plan au titre de leurs obligations de compensation (pour des impacts sur des zones humides)¹⁴.

Le territoire de Chambéry métropole compte 115 zones humides (560 ha) réparties sur 16 communes. 19 d'entre elles ont été jugées zones humides d'intérêt remarquable (405 ha) ; 30 zones humides sont définies comme prioritaires (250 ha).

Les zones humides d'intérêt remarquable sont définies par une caractérisation au regard de différents critères représentatifs des fonctions assurées par les zones humides (biodiversité, hydraulique et biogéochimique, socio-économique).

Les zones humides prioritaires nécessitent des travaux pour restaurer leurs fonctionnalités aujourd'hui dégradées.

Ce plan d'actions prévoit 4 engagements :

- gestion : restaurer et entretenir les zones humides les plus détériorées (zones humides prioritaires)
- non dégradation : ne pas dégrader les zones humides d'intérêt remarquable
- préservation : inscrire les 115 zones humides dans les documents d'urbanisme
- développement durable : intégrer les zones humides dans les projets d'aménagement.

État d'avancement :

La collectivité a établi des notices de gestion pour la restauration des zones humides prioritaires. Un dossier de déclaration d'intérêt général sera déposé très prochainement afin d'engager les travaux de restauration sur des propriétés privées.

L'animation se poursuit concernant la maîtrise du foncier (par convention ou par la propriété).

Une politique d'opposition à déclaration (dossier loi sur l'Eau) a été déclinée par le préfet de la Savoie. Cette politique intègre notamment comme objectif la non dégradation des zones humides d'intérêts remarquables présentes sur ce territoire

Anticiper les difficultés :

- ✓ Améliorer si besoin la cohérence et l'articulation des différentes phases de la procédure d'un projet ; anticiper les demandes de dérogations espèces protégées (analyses de risques), et donc de mesures réductrices et compensatoires, en lien avec l'avis de l'AE.
- ✓ Pour des projets portant atteinte à l'intégrité d'un site Natura 2000 ou à des espèces protégées, il serait souhaitable d'anticiper la présentation de raisons impératives d'intérêt public majeur dès la phase DUP, afin d'éviter le lancement d'études approfondies sur des projets manifestement non motivés par de telles raisons.
- ✓ Améliorer les modalités de participation du public, notamment en amont, prendre en compte les avis émis, et, en cas de différent subsistant, envisager la réalisation d'une

¹⁴ En ce sens, le PAFZH de Chambéry peut apparaître comme tout autant une application d'ERC à un document d'urbanisme qu'une initiative de mutualisation de la compensation (« offre de compensation ») pilotée par une collectivité

expertise contradictoire. Le groupe de travail n'a pas tranché sur le contenu et la portée de cette éventuelle contre-expertise : sur des points bien identifiés pour faire apparaître si le sujet a été traité selon l'état de l'art ou pas (cf. réglementation applicable aux ICPE et encart ci-dessous), ou s'il s'agit d'une expertise remettant en cause le projet. Celle-ci devrait être acceptée par l'autorité en charge du mode de participation du public (CNDP, CPDP ...)

Encadré : Tierce expertise dans les ICPE (appelée également, « analyse critique » d'un élément de l'étude d'impact déposée par un pétitionnaire ICPE).

L'article R. 512-7 du code de l'environnement dispose que « Lorsque l'importance particulière des dangers ou inconvénients de l'installation le justifie, le préfet peut exiger la production, aux frais du demandeur, d'une analyse critique d'éléments du dossier justifiant des vérifications particulières, effectuée par un organisme extérieur expert choisi en accord avec l'administration.

La décision du préfet d'imposer une analyse critique peut intervenir à tout moment de la procédure. Elle n'interrompt pas le délai de deux mois prévu à l'article R. 512-14. Lorsque l'analyse critique est produite avant la clôture de l'enquête publique, elle est jointe au dossier »

Il convient cependant de préciser que l'analyse critique porte nécessairement sur une partie précise de l'étude d'impact. Une note d'encadrement existe dans le vademecum de l'inspecteur.

Cette analyse critique peut porter sur l'étude de dangers, la mise en œuvre des meilleures technologies disponibles à un coût économiquement acceptable ou les éléments importants pour la sécurité.

On en compte 9 en 2013 et 3 en 2014 pour l'instant.

2.4.2. Assurer une meilleure traçabilité de la mise en œuvre de la séquence, notamment dans ses phases amont : évitement et réduction

L'enjeu de la phase d'évitement :

Les choix d'évitement traduisent le poids relatif accordé aux différents enjeux environnementaux identifiés. L'approfondissement de la démarche multicritères, avec un niveau minimal d'exigence, pourrait également être une occasion de mieux expliciter les hypothèses qui ont conduit soit à des évitements, soit à ne pas les retenir.

Les critères ayant présidé à la prise de décision doivent être présentés et, dans le cas de tableaux d'analyse multicritères, la pondération des différents critères expliquée et justifiée.

Au-delà des problèmes préalables à résoudre de l'identification des alternatives, du choix des critères et des débats sur les grilles de pondération, les analyses multicritères « classiques » rencontrées par l'Ae dans les EI représentent souvent un progrès dans la prise en compte des stratégies d'évitement, mais elles peuvent être critiquables : elles posent en effet le principe d'une logique totalement compensatoire entre critères, au lieu de chercher une optimisation pour tous les critères ; elles sont nécessairement réductrices, en cachant les problèmes et différences entre les données manipulées ; elles agglomèrent souvent des appréciations à des échelles spatiales parfois très différentes.

Les critères ayant servi à déterminer les différentes solutions doivent comprendre des critères relatifs aux habitats naturels et aux espèces sauvages, dont celles protégées, d'intérêt communautaire, sur liste rouge, et pas uniquement des critères économiques, de bruit, etc.

Selon, l'Ae du CGEDD plusieurs pays européens promeuvent (cf. colloque du SIFFE) actuellement de nouvelles approches multicritères après modélisation quantitative (méthodes MCDA, d'origine américaine), qui sembleraient bien adaptées aux tempéraments européens. Selon certains chercheurs, de telles méthodes auraient la possibilité de décrire en parallèle les approches de chaque famille d'acteurs ou d'experts, permettant ensuite les

recherches de convergences ou les besoins d'explicitations, aidant ainsi à la négociation et parfois à l'émergence d'un consensus, au-delà de la seule logique d'élimination des variantes les plus impactantes.

La communication du MOA sur sa stratégie d'évitement est aussi importante : il lui revient de justifier que la recherche d'alternatives a été faite dès le stade des réflexions préliminaires autour du projet et s'est poursuivie durant sa conception. Dans une logique de transparence (et, ce faisant, de valorisation de ses choix), la recherche d'alternatives ne peut se réduire à la présentation par le porteur de projet d'options irréalistes, forcément moins intéressantes que l'option choisie, lorsque de réelles solutions alternatives existent.

La réduction d'impact et son efficacité

L'article R122-5- 7° relatif aux études d'impact prévoit:

« Les mesures prévues par le pétitionnaire ou le maître de l'ouvrage pour :

- ✓ *éviter les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine et réduire les effets n'ayant pu être évités ;*
- ✓ *compenser, lorsque cela est possible, les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évités ni suffisamment réduits. S'il n'est pas possible de compenser ces effets, le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage justifie cette impossibilité.*

La description de ces mesures doit être accompagnée de l'estimation des dépenses correspondantes, de l'exposé des effets attendus de ces mesures à l'égard des impacts du projet sur les éléments visés au 3° ainsi que d'une présentation des principales modalités de suivi de ces mesures et du suivi de leurs effets sur les éléments visés au 3° »¹⁵

Ainsi, la nécessité de compenser est liée à l'identification d'un impact résiduel « significatif ». Or l'importance de l'impact résiduel va découler de l'efficacité de la mesure réductrice, dont la fiabilité n'est pas toujours avérée.

¹⁵ cf. également les articles L.122-6 et R.122-20 du Code de l'environnement, qui se rapportent aux plans et programmes.

2.4.3. L'importance du suivi des mesures de réduction, pour ajuster in fine les mesures de compensation.

Encadré : la réglementation applicable

Art. R. 122-14. – I. – La décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution du projet mentionne :

« 1° Les mesures à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage, destinées à éviter les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine, réduire les effets n'ayant pu être évités et, lorsque cela est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évités ni suffisamment réduits ;

« 2° Les modalités du suivi des effets du projet sur l'environnement ou la santé humaine ;

« 3° Les modalités du suivi de la réalisation des mesures prévues au 1o ainsi que du suivi de leurs effets sur l'environnement, qui font l'objet d'un ou plusieurs bilans réalisés selon un calendrier que l'autorité compétente pour autoriser ou approuver détermine. Ce ou ces bilans sont transmis pour information par l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement.

« III. – Le contenu du dispositif de suivi est proportionné à la nature et aux dimensions du projet, à l'importance de ses impacts prévus sur l'environnement ou la santé humaine ainsi qu'à la sensibilité des milieux concernés.

« Art. R. 122-15. – I. – Le suivi des mesures prévues au 1° du I de l'article R. 122-14 consiste en une présentation de l'état de réalisation de ces mesures, à travers un ou plusieurs bilans, permettant de vérifier le degré d'efficacité et la pérennité de ces mesures, sur une période donnée.

« II. – Au vu du ou des bilans du suivi des effets du projet sur l'environnement, une poursuite de ce suivi peut être envisagée par l'autorité qui a autorisé ou approuvé le projet. »

Il convient de s'interroger sur les situations où le suivi révèle soit que les mesures réductrices n'ont pas l'efficacité escomptée, et que l'impact résiduel s'avère, in fine, significatif, au vu des résultats des suivis, soit qu'elles excèdent l'efficacité escomptée.

Quelle possibilité auront les services chargés de la police de l'environnement pour modifier l'arrêté d'autorisation et y intégrer des mesures compensatoires ? Outre les conséquences qui pourraient être prises, le cas échéant, par les services chargés de la police de l'environnement pour modifier l'arrêté d'autorisation et y intégrer des mesures compensatoires, il pourrait être pertinent que le porteur du projet et le service chargé de la police de l'environnement puissent réaliser un « retour d'expérience » partagé qui pourrait venir alimenter les bases documentaires du centre de ressources évoqué *supra*¹⁶.

¹⁶ Pour certains secteurs d'activités, la mise en place d'un comité de suivi sur la mise en place de mesures compensatoires est obligatoire et inscrit dans les arrêtés d'autorisation. Ces comités ont plusieurs objectifs et sont composés de l'administration et un ou plusieurs organismes (expert, écologie...) :

- vérifier la mise en œuvre des mesures ERC (état d'avancement au regard des obligations identifiées),
- appréhender la pertinence des mesures et proposer des avis et des recommandations à l'administration (périodicité des suivis, modification des actions de gestion...). Les modifications prises et actées à l'issue du comité pourront alors prévaloir sur les mesures de l'arrêté préfectoral si elles ont été validées par l'administration.
- donner un avis sur l'opportunité de poursuivre la mise en œuvre de l'arrêté de dérogation quand la durée de la dérogation n'est pas spécifiquement notifiée.

Cette obligation mentionne également la possibilité après validation par le comité de suivi de mettre en place des mesures correctives en cas d'absence d'efficacité des actions.

2.4.4. Les enseignements du parangonnage européen

Intérêt et limites de l'articulation EES des plans et programmes et EI des projets : stabilité dans le temps ou non

Les Pays-Bas appliquent depuis 2008, sur une base volontaire et sans évolution des textes législatifs et réglementaires, l'outil des **EES pour les grands projets d'infrastructure linéaires**, avec l'objectif de **valider un tracé relativement précis**, permettant dans un second temps à l'EI du projet de ne traiter, dans ce cadre déjà balisé (cf. *supra*), que les aspects réduction et le cas échéant compensation des impacts, en simplifiant ainsi l'EI.

Selon les informations dont dispose l'Ae du CGEDD (par contact avec son homologue néerlandaise), les enseignements provisoires de cette approche sont les suivants :

- ✓ cela ne peut marcher que si les objectifs et le cahier des charges du projet sont parfaitement stables dans le temps, et n'évoluent donc pas avec l'avancement des études ou des « appropriations politiques ». Si ce critère n'est pas respecté, l'EI est juridiquement tenue de réexaminer les variantes à la lumière du nouveau cahier des charges du projet, et le MOA ne gagne rien au cadencement EES-EI ;
- ✓ le public a plus de mal à se mobiliser sur une EES que sur une EI (ce n'est pas considéré comme encore assez concret), et il est donc difficile d'éviter cependant des questions et réactions sur les variantes au stade du projet (réunions publiques et consultation internet) ;
- ✓ il est parfois stratégiquement difficile à un MOA de se prévaloir des acquis d'une EES ayant mobilisé les réactions d'une centaine de personnes, au moment d'une consultation sur EI mobilisant 10 000 personnes ;
- ✓ dans le cas particulier de ce retour d'expérience, et de la période sur laquelle il porte, certains projets d'autoroute (compétence État) ont su pleinement bénéficier de ce cadencement EES-EI ; tandis que le cahier des charges de nombreux projets des collectivités a souvent trop évolué pour que le bilan du cadencement EES-EI soit positif.

Formulation des objectifs :

En matière d'évitement, l'expérience de 27 ans de l'Ae néerlandaise dans le cadre des textes communautaires conduit à rappeler :

- ✓ l'enjeu essentiel de la formulation de l'objectif poursuivi par le MOA ;
- ✓ le fait que beaucoup de problèmes qui interfèrent avec la mise en œuvre d'une stratégie d'évitement proviennent du fait que les objectifs sont souvent formulés dans des termes qui préjugent de certaines solutions techniques, ce qui empêche parfois d'identifier des solutions d'évitement ;
- ✓ le besoin d'identifier dès la formulation des objectifs les contraintes intangibles, les contraintes fortes et les facilités à rechercher ;
- ✓ l'opportunité de commencer par examiner si une évolution (réorganisation) des fonctions à l'échelle du territoire concerné permettrait d'atteindre les objectifs que se donne le MOA ;
- ✓ la nécessité de raisonner en termes d'investissement initial, mais aussi de travaux auxiliaires, d'utilisation et d'exploitation des ouvrages (l'évitement raisonné sur la base du seul investissement peut être différent d'un évitement raisonné sur le projet dans sa conception communautaire, qui intègre plus que le projet dans la conception française).

Une vision globale et modulaire (accepter une baisse de quelques % de la performance envisagée peut parfois ouvrir de nouvelles options) permet parfois de classer différemment les alternatives envisagées en fonction des impacts identifiés, et donc d'éviter certains impacts. La contribution du CILB donne une illustration plus complète de l'articulation dans le temps des processus décisionnels et ERC.

2.5. Proposition 5 : Développer des éléments méthodologiques sur la compensation

Développer des éléments méthodologiques sur la compensation permettant aux maîtres d'ouvrage et aux opérateurs de mettre en œuvre des mesures de compensation écologique efficaces et cohérentes avec les territoires et prenant en compte les fonctionnalités écologiques, en complément ou à la place d'une approche strictement surfacique de la compensation.

2.5.1. Remarques préalables sur la compensation

Concernant la localisation des compensations, l'Ae du CGEDD rappelle :

- ✓ qu'il est indispensable de prendre en compte les caractéristiques du milieu où elles vont être implantées ;
- ✓ qu'il est souvent nécessaire que l'EI analyse également les impacts que certaines mesures compensatoires envisagées pour prendre en compte tel enjeu peuvent avoir vis-à-vis de tel autre enjeu (par exemple, utilisation d'espaces agricoles riches en biodiversité « ordinaire » pour servir de surface de compensation environnementale) ;
- ✓ qu'elle a parfois récusé la qualification de mesure compensatoire à des propositions pour lesquels l'impact écologique de la mesure compensatoire était lui-même plus fort que l'intérêt même de cette mesure.

Par ailleurs, même dans le domaine de la biodiversité, la compensation par création de nouveaux milieux ne semble pas toujours envisageable : l'invoquer dans une EI a-t-il vraiment un sens (en termes d'écologie et de portée opérationnelle pour la gestion du projet) s'agissant par exemple de milieux humides oligotrophes ou de pelouses sèches ? Seule la restauration de milieux dégradée est alors envisageable, ce qui ne compense pas globalement la réduction des surfaces de milieux originaux et parfois rares.

2.5.2. Les discussions et propositions du GT

Malgré les avancées très importantes soulignées par le groupe en termes de méthode, traduites dans la doctrine ERC et les lignes directrices (qui ne sont pas toutes consensuelles), de nombreux sujets appellent des développements méthodologiques :

- ✓ l'échelle de pertinence des lignes directrices (des lignes nationales et infra-nationales ?)
- ✓ renforcer la pédagogie de ces documents ; traduire par exemple les lignes directrices sous forme d'un arbre de décision synthétique ; décliner ces lignes directrices pour certains secteurs d'activités afin de faciliter le travail des porteurs de petits projets ; proposer des mesures types « évitement », « réduction », « compensation » pour certains secteurs d'activités ou pour des petits porteurs de projets ; proposer des compléments méthodologiques pour les porteurs de projet ou les structures accueillant des mesures compensatoires (par exemple, contrat-types, barème types...)
- ✓ comment évaluer la situation de référence (évaluation rendue obligatoire par la directive n°2014/52/CE du 16 avril 2014) ?
- ✓ quel degré de proximité des mesures compensatoires ? Les participants ont évoqué des échelles pouvant aller jusqu'à l'échelle régionale, tout en notant que la notion de proximité doit être étudiée en rapport avec l'exigence d'équivalence fonctionnelle, et qui exclue donc dans tous les cas une compensation très lointaine. La doctrine parle de « proximité fonctionnelle », au sens écologique, les dimensions géographiques, temporelles et sociales de l'équivalence écologique étant moins prioritaires que sa

dimension écologique, vis-à-vis des éléments de biodiversité impactés. On rejoint là la discussion sur la compensation « fonctionnelle »

- ✓ Les possibilités de privilégier quand c'est possible la compensation sur des espaces agricoles par voie de contractualisation plutôt que l'acquisition foncière.

La question de la **durée de la gestion de la mesure compensatoire** reste encore en débat. Le principe est que cette mesure compensatoire doit rester opérationnelle tant que l'impact lié à l'aménagement est présent. Ceci nécessite donc un suivi régulier par le maître d'ouvrage, un entretien et une évaluation régulière de l'efficacité de la mesure, avec un contrôle par les services compétents. L'ensemble de ce dispositif demande encore à être conforté.

La question de la pérennité des mesures soulève également la question du type de garanties exigées aux maîtres d'ouvrage, et aux opérateurs. La maîtrise foncière, par l'acquisition des terrains par le maître d'ouvrage ou la cession à une collectivité ou à un gestionnaire d'espaces naturels ne doit pas constituer pas la seule solution aux exigences de pérennité des mesures de compensation. La contractualisation sur le long terme, avec des garanties contractuelles, peut constituer une solution adéquate pour des sites gérés, antérieurement, par des exploitants agricoles ou forestiers. Des contrats types pourront être rédigés en ce sens.

La compensation surfacique est pour de nombreux participants une simplification, qui conduit selon les MOA à une surévaluation des besoins de compensation, et parfois à surconsommation de terres agricoles servant à la compensation environnementale mais qui permet selon les services instructeurs et les ONG de garantir *a minima* la réalité de la compensation. De nombreux MOA, et la profession agricole, plaident pour la mise en place d'une compensation fonctionnelle. Pour autant, la compensation fonctionnelle ne doit pas être opposée à la compensation surfacique en ce sens que la compensation fonctionnelle peut s'appuyer sur des éléments surfaciques. Les deux approches sont complémentaires et il est attendu au préalable un cadre méthodologique commun, afin d'éviter la multiplication de méthodes et d'interprétations difficilement analysables et contrôlables.

Beaucoup de ces questions supposent de progresser sur la notion d'équivalence écologique, qui conditionne la définition de compensation fonctionnelle¹⁷. *In fine*, sur ces sujets et nonobstant les développements qui suivent, le groupe de travail préconise :

- ✓ le lancement d'une expertise scientifique collective (qui pourrait être réalisée par la FRB), incluant des experts internationaux et examinant les retours d'expérience locaux sur différents thèmes : équivalence écologique, compensation fonctionnelle, additionnalité et dont les résultats pourraient être soumis à l'avis du CNPN. Le CGDD serait pilote pour l'élaboration du cahier des charges (fin 2015) ;
- ✓ un retour d'expériences sur les outils juridiques relatifs à la contractualisation entre MOA et les acteurs agricoles et forestiers sur les terrains objets de compensation par rapport à des acquisitions foncières.

La notion d'équivalence écologique :

Dans le domaine de l'équivalence écologique, les références scientifiques sont encore peu nombreuses et lacunaires.

Le principe est d'obtenir l'absence de perte nette de biodiversité du fait de la création d'un projet dans la zone considérée. La compensation à l'identique n'est pas nécessairement réalisable, il convient donc d'élaborer une méthodologie permettant d'apprécier l'équivalence

¹⁷ L'AE du CGEDD et Syntec Ingénierie a ont, chacun, produit une note de réflexion sur l'équivalence écologique et la compensation fonctionnelle. Elles sont disponibles en annexe du rapport

écologique entre le site impacté et les terrains pressentis pour la compensation, en prenant en compte les espèces et les habitats subissant un impact, mais également leurs fonctionnalités écologiques et les services écosystémiques ...

La question peut être encore plus complexe si les pertes intermédiaires (entre la date d'impact du milieu initial, et celle de l'atteinte des résultats de la restauration), les gains générés par la restauration, ainsi que les délais et les incertitudes associées aux actions prévues, sont pris en compte, ce qui est une approche internationalement reconnue.

Actuellement, dans la pratique, les bureaux d'études ne disposent ni des techniques ni des concepts suffisamment élaborés pour prendre en compte toutes les conséquences d'un projet sur la biodiversité et ses dynamiques / fonctionnalités écologiques. Le recours aux ratios n'étant pas satisfaisant, nous sommes dans une période où il est techniquement demandé au bureau d'études d'explicitier et de justifier les choix effectués pour la conception, la localisation et le dimensionnement des actions de compensation écologique, , même si l'étude d'impact engage pleinement et exclusivement le maître d'ouvrage devant les services instructeurs.

La nécessité d'atteindre des objectifs de résultats et d'obtenir la « non perte nette » est récente, et n'a, le plus souvent, pas été intégrée dans l'élaboration des projets dont les dossiers sont soumis, pour avis, à l'Ae et au CNPN.

Les résultats de suivi de la mise en œuvre et de l'efficacité des mesures compensatoires sont encore peu nombreux et ne permettent pas d'en tirer des enseignements, du fait d'une durée trop courte¹⁸.

Des projets de recherche menés, en particulier dans le cadre d'ITTECOP et du CILB, et par le MNHN et la société Biotope¹⁹, devraient apporter, d'ici quelques années, des éléments de réponse à certaines de nos questions. D'ici là, l'évolution des pratiques devra s'appuyer sur des publications étrangères.

Les conditions d'application de la compensation surfacique

Dans le domaine de l'eau, les documents de planification (SDAGE) fixent préalablement et sans détermination précise des impacts locaux des ratios minimum de compensation pour certains thèmes : hydraulique et zones humides notamment, à défaut d'une argumentation technique étayée. Ces ratios sont justifiés notamment par l'exigence de garantir aux incertitudes liées au constat de la fonctionnalité effective des mesures de compensation, en la matière, et non par l'évaluation de l'équivalence écologique mais peut conduire à plusieurs difficultés pour les MOA par exemple pour trouver du foncier disponible (compensation pouvant aller jusqu'à 200 %). Dans la pratique, les maîtres d'ouvrage ont tendance à appliquer ces ratios, sans chercher à développer une approche plus appliquée.

Dans le domaine forestier, des ratios figurent dans la réglementation (article L314-6 du code forestier) pour la compensation de défrichement.

Dans le domaine de la biodiversité, les ratios surfaciques se sont développés empiriquement, « à dire d'experts », à défaut d'une méthodologie mieux adaptée. Même si les documents méthodologiques récents (lignes directrices ERC, guide « *espèces protégées, aménagements et infrastructures* ») conseillent d'avoir recours à une démarche analytique pour dimensionner une mesure compensatoire, l'utilisation de ratios ou de coefficients multiplicateurs est encore très fréquente.

¹⁸ C'est un des principaux enseignements de l'état de l'art réalisé pour l'UICN : <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2014-044.pdf>

¹⁹ Travaux financés par le septième programme-cadre de l'Union européenne (FP7/2007-2013) dans le cadre du contrat n°308393 « OPERAs », et par l'ONEMA.

Ceci peut s'expliquer par :

- ✓ des pratiques « *administratives* » anciennes,
- ✓ l'absence de méthodologie développée par les services ministériels,
- ✓ le coût pour les maîtres d'ouvrages de développement de méthodes alternatives.
- ✓ voire par une réflexion encore insuffisamment aboutie par les acteurs du domaine.

Le raisonnement par ratio de la compensation doit être associé à une logique d'évaluation qualitative de la mesure proposée. C'est une démarche qui a été initiée par les lois Grenelle mais qui peut être renforcée.

Encadré : La compensation des atteintes à la biodiversité à l'étranger

Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) a publié en 2012 une étude de parangonnage s'appuyant sur une enquête menée par les services économiques des ambassades de France dans 29 pays.

En effet, face au constat d'érosion de la biodiversité, la Conférence des Parties à la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) avait en 2010 à Nagoya encouragé le développement d'instruments tels que les mesures compensatoires. L'étude a permis d'établir un panorama des cadres légaux et institutionnels, des modalités de compensation des atteintes à la biodiversité et des méthodes pour évaluer les pertes et les gains écologiques.

Le pays pionnier en matière de politique de « zéro perte nette » a été les États-Unis, où a été publié dès 1969 le premier cadre légal sur les études d'impact (*National Environment Policy Act*), suivi par la France en 1976 à travers la Loi relative à la protection de la nature.

En 2012, seuls 4 pays disposaient d'un cadre réglementaire sur la compensation par l'offre (banques de compensation) : l'Allemagne, l'Australie, le Canada (Québec) et les États-Unis. Par ailleurs, 5 pays autorisaient les transferts financiers en guise de compensation (contribution à un fonds) : l'Australie, le Brésil, l'Inde, la Norvège et la Russie. Une dizaine d'autres pays, dont l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse et les États-Unis, prévoient cette possibilité mais l'appliquaient rarement.

L'expérience des États-Unis est particulièrement détaillée dans l'étude car les *conservation banks* (banques de compensation pour les espèces menacées) y ont vu le jour dès 1973 (*Endangered Species Act*), et les *mitigations banks* (banques de compensation pour les zones humides) dès la loi sur l'eau de 1977 (*Clean Water Act*). En 2008, le Département de la Défense (*US Army Corps of Engineers*) et l'Agence de Protection de l'Environnement (*EPA*) ont promulgué une règle fédérale détaillant en 113 pages les conditions applicables aux mesures compensatoires dans les zones humides (*Compensatory mitigation for losses of aquatic resources*). Ce document établit une préférence explicite du législateur pour la mise en œuvre des mesures compensatoires via les banques de compensation, par rapport à la contribution à un fonds ou à la mise en œuvre par le maître d'ouvrage. Il établit également un transfert de responsabilité du maître d'ouvrage à l'opérateur de la banque de compensation.

Le MEDDE s'est inspiré de cette étude pour construire les 4 opérations expérimentales de compensation par l'offre qui devraient démarrer fin 2014.

Le MEDDE continue à suivre le développement des politiques publiques et des pratiques de compensation à l'international, notamment via le financement et la participation aux travaux du *Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP)* animé par l'ONG Forest Trends, qui a publié en 2012 des standards qui sont une référence internationale, ainsi qu'aux travaux de l'OCDE sur les mécanismes de marché et la biodiversité. Le MEDDE est également impliqué dans le suivi de l'initiative « zéro perte nette » (en anglais « no net loss ») de la Commission européenne, qui a lancé en 2014 une consultation des parties prenantes sur la base d'un rapport²⁰ pour lequel l'expertise française a été mobilisée, dont les résultats devraient être publiés début 2015.

²⁰ <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/nnl/pdf/Policy%20Options.pdf>

2.6. Proposition 6 : Mutualiser les mesures compensatoires

Mutualiser/articuler les mesures compensatoires de différents projets lorsque c'est pertinent sur le plan écologique (accord entre les MOA, ou offres de compensation...).

Mutualiser les mesures compensatoires de différents projets

L'objectif est de favoriser la mutualisation de ces mesures sur la base d'accords entre maîtres d'ouvrage. Un guide à l'usage des maîtres d'ouvrage devra être rédigé afin de préciser la méthode (additionnalité, échelle géographique etc.) et les responsabilités juridiques.

Par ailleurs, il paraît également nécessaire d'évaluer dans le temps les expériences en cours, de compensation par l'offre, notamment en ce qui concerne leur efficacité écologique et leur modèle économique (pérennisation).

Outre la facilitation de la mise en œuvre des mesures compensatoires par les porteurs de projet, la mutualisation des mesures compensatoires de différents projets a pour objectif de permettre l'articulation de mesures entre elles et de les rendre cohérentes afin d'éviter notamment la mise en échec d'une mesure compensatoire par une autre (cf. l'exemple du bassin chambérien développé au § 2-4-1). Une telle modalité doit être mise en œuvre dans le respect de l'exigence de proximité des mesures compensatoires. Le groupe a souligné qu'elle ne doit en aucun cas aboutir à diluer la responsabilité individuelle de chacun des maîtres d'ouvrage, et qu'il fallait prévoir pour cela une procédure transparente d'élaboration, de réalisation, d'évaluation (fonctionnalité) et de contrôle des mesures compensatoires.

Le groupe a eu confirmation que l'Autorité environnementale (Ae) n'identifiait a priori aucun problème de principe à ce que certaines mesures compensent simultanément plusieurs types d'impact, relevant ou non de procédures d'autorisation différentes, dès lors que la présentation d'ensemble permet de comprendre facilement en quoi chaque type d'impact est bien compensé par une mesure, et comment chaque mesure est attribuée à un ensemble d'impacts.

Lorsqu'il s'agit de projets intrinsèquement liés au sein d'un même programme, par exemple des AFAF (aménagement fonciers agricoles et forestiers) et une ligne LGV, l'Ae considère même que la mutualisation des compensations devrait être totale, ce qui n'est actuellement que rarement le cas.

Toutefois, cette coordination entre deux projets géographiquement proches peut conduire à devoir justifier avec soin l'additionnalité sur un même territoire des mesures compensatoires concernant deux projets²¹ : l'argument de l'additionnalité *doit a minima* faire l'objet d'une démonstration étayée, avec des objectifs quantifiés en termes de fonctionnalités écologiques à atteindre dans un délai fixé. Mais il est clair que cette additionnalité serait plus facile à apprécier s'il était tenu à jour un dispositif géoréférencé de toutes les mesures compensatoires déjà mises en œuvre, avec leur descriptif précis, ce qui renvoie à la proposition 1 du rapport.

²¹ Le Code de l'environnement précise que les mesures compensatoires « doivent permettre de conserver globalement, et si possible d'améliorer la qualité environnementale des milieux. »

La question de l'offre de compensation

Plusieurs opérations sont en cours dans le cadre d'un appel à projet lancé par le CGGD dont les projets connus (en cours ou à l'étude) le plus souvent mentionnés visent l'avifaune steppique du coussoul de Crau, l'habitat du grand hamster d'Alsace, le tétras-lyre dans les Alpes, et des milieux naturels en Bretagne, en Ile de France et en Languedoc Roussillon. Certains « thèmes » traités sont extrêmement circonscrits géographiquement, conduisant ces opérations à être mobilisée pour des projets situés à faible distance, dans un cadre où l'équivalence écologique de ce mode de compensation est moins contestable.

Certaines expérimentations concernent cependant des habitats d'espèces ou des habitats naturels présents dans de vastes zones, soulevant *ipso facto* des questions nouvelles et actuellement pas tranchées en termes d'équivalence écologique²², mais aussi possiblement d'éloignement entre les « destructions » et les compensations.

Si cette démarche peut apparaître comme une mesure intéressante en termes de simplification, le groupe la considère comme une démarche parmi d'autres, qui ne doit pas être généralisée, dans l'attente notamment d'un recul sur le bilan des expérimentations en cours.

Les articles 33A et 33C sur les actifs naturels figurant dans le projet de loi sur la biodiversité semblent à ce titre, pour certains membres du groupe, prématurés.

En outre, il semble délicat de promouvoir le recours à des banques de compensation sans avoir clarifié d'une part la vision (stricte ou élargie) de la compensation en France et l'approche retenue en matière d'équivalence écologique, d'autre part les responsabilités respectives des autorités décisionnaires et des autorités environnementales dans l'appréciation de la pertinence des compensations proposées pour un projet particulier par recours à une banque de compensation, au regard en particulier du droit communautaire (cf. guides interprétatifs de la Commission européenne) : question du rayon d'influence de la compensation ; risque de remise en cause de la compensation stricte (nécessitant une analyse et des propositions espèce par espèce, habitat naturel par habitat naturel, fonctionnalité par fonctionnalité, dès lors qu'il existe un impact significatif).

Par ailleurs certains membres ont évoqué au-delà de cette forme de mutualisation (qualifiée « d'horizontale ») l'intérêt d'organiser, au profit des futurs MAO des projets, la mutualisation des compensations dès le stade des plans et programmes (exemple de l'initiative prise par l'agglomération de Chambéry).

²² Doit-on considérer toute zone humide détruite par un projet comme équivalente écologiquement au type particulier de zone humide présent dans la banque de compensation, ou doit-on segmenter les types de zones humides dans une banque de compensation ? Doit-on considérer que toute réduction de l'aire actuelle du Tétrasyre est compensable par le recours à une banque de compensation située à un endroit particulier des Alpes ? etc...

Encadré : L'expérimentation de la compensation par l'offre en France : anticipation et mutualisation des mesures compensatoires

Les insuffisances constatées dans la mise en œuvre de la séquence ERC et notamment la dispersion et dans certains cas l'ineffectivité et/ou l'inefficacité des mesures compensatoires, aussi bien dans leur mise en œuvre que leur suivi, ont conduit le MEDDE à expérimenter une approche utilisée dans plusieurs pays (voir encart « *la compensation des atteintes à la biodiversité à l'étranger* ») : l'offre de compensation.

L'offre de compensation consiste, pour un opérateur volontaire, à investir en anticipant la demande potentielle de compensation dans des territoires où la pression attendue sur les milieux est forte. L'opérateur sécurise des terrains, via une acquisition foncière ou des contrats durables, et les restaure par des actions de long terme générant une additionnalité écologique réelle et mesurable. L'opérateur est ensuite autorisé à vendre des « unités de compensation » auprès de plusieurs maîtres d'ouvrage ayant l'obligation de mettre en œuvre des mesures compensatoires, et s'engage à maintenir les mesures compensatoires pendant une durée minimum de 30 ans. Cette approche permet de mettre en place des projets d'envergure qui assurent la cohérence écologique (mutualisation), de réaliser les mesures compensatoires avant l'impact (anticipation) et de renforcer leur pérennité.

En France, l'offre de compensation a été initiée de manière expérimentale en 2008 par une opération sur le site de Cossure, en région PACA et est encadrée par une convention signée en 2009 entre CDC Biodiversité (Filiale du groupe Caisse des Dépôts) et le MEDDE. Un bilan sera réalisé en 2016 sur la durée expérimentale de l'opération (8 ans).

Cette opération expérimentale est suivie par un comité de pilotage national associant plusieurs services du MEDDE (DEB, CGDD, autorité environnementale, DREAL) et le CNPN, ainsi que par un comité de pilotage local animé par la DREAL PACA et associant divers experts et parties prenantes. Elle est conduite à droit constant. En particulier, l'opération ne peut compenser que des impacts équivalents aux gains écologiques qu'elle apporte, et géographiquement proches. Le MEDDE n'appuie pas financièrement l'opération, mais il autorise l'anticipation de la compensation et l'accompagne.

Le MEDDE a ensuite souhaité élargir l'expérimentation à d'autres sites, habitats, espèces et modalités de maîtrise foncière. Ainsi, quatre nouvelles opérations expérimentales sélectionnées par le comité de pilotage national devraient démarrer fin 2014, pour une durée expérimentale de 8 ans.

Le retour d'expériences attendu concerne en priorité les points suivants :

- vérifier l'intérêt écologique, économique et administratif de la compensation par l'offre, par rapport à la compensation au cas par cas ;
- si cet intérêt est confirmé, identifier les conditions-clés de succès et les mesures à prendre pour maîtriser les risques d'échec sur de telles opérations (aspects organisationnels, fonciers, financiers, risques de défaillance des opérateurs ou des maîtres d'ouvrage, aspects assurantiels, garanties de pérennité).

3. Approfondissements

Pour le groupe de travail, des approfondissements sont nécessaires : ils sont de plusieurs natures :

- ✓ des approfondissements scientifiques sur les notions d'équivalence écologique, de compensation fonctionnelle pourraient être confiés, de façon non exclusive, à la FRB (cf. *supra*)
- ✓ des approfondissements juridiques : définition de la compensation, garanties financières, articulation des responsabilités entre l'État et le MOA quand les obligations de moyens prescrites ne répondent pas aux résultats attendus, mise en balance / prise en compte des impacts positifs susceptibles d'être générés par les infrastructures sur la biodiversité avec / par la séquence ERC
- ✓ des approfondissements techniques : déclinaison de la démarche ERC dans les plans et programmes, suivi des expériences des banques de compensation et de leur modèle économique, restauration des friches pour lesquels un mandat complémentaire pourrait être donné au comité de pilotage ERC préexistant, initialement centré sur la seule biodiversité, afin de produire les éléments techniques nécessaires.

La question du positionnement et de la pérennisation du COPIL ERC après le rendu du rapport du groupe de travail Modernisation du droit de l'environnement sur ERC se pose. Par ailleurs le règlement intérieur (VIII. al. 2, art. L. 133-1) du Comité national pour la transition écologique (CNTE) permettant la création de commission spécialisées en son sein, Il pourrait être utile de prévoir un compte-rendu périodique des travaux de ce COPIL devant la commission spécialisée du CNTE chargée de la MDE.

3.1. Restauration de friches – définition et détermination des conditions dans lesquelles cette mesure peut valablement contribuer à la compensation d'impacts

Le Groupe de travail a largement débattu de la question des réhabilitations des friches (agricoles, industrielles, urbaines, commerciales...). Pour mémoire la réhabilitation de friches peut s'inscrire dans une logique d'évitement (réutilisation des friches afin d'éviter la consommation d'espaces) ou de compensation (restauration « écologique »), selon la dynamique du territoire concernée.

Si la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt prévoit un recensement des friches qui pourraient être réhabilitées pour l'exercice d'une activité agricole ou forestière (cf. encadré ci-dessous), ces surfaces pouvant être éventuellement utilisées ensuite et ouvre la voie à cette prise en compte de la restauration de friches agricoles (cf. encadré ci-dessous) comme élément d'une mesure compensatoire, le cadre de la prise en compte pour d'autres types de friches est moins avancé.

D'un point de vue général, la loi ALUR (accès au logement et à un urbanisme rénové) contient à son article 173 des dispositions permettant une réutilisation facilitée des friches industrielles déjà impactées, pour les aménagements futurs. En effet, les conditions d'étude des travaux à réaliser sont précisées et éviteront de découvrir lors des travaux des pollutions les remettant en cause financièrement.

Encadré : Réhabilitation des friches au titre des mesures de compensation

Le débat a porté sur la réutilisation de friches (au sens général du terme et pas uniquement industrielles) au profit de mesures de réhabilitation, au titre de la compensation : ce peut être la réhabilitation d'une friche industrielle pour servir de support à des services écosystémiques ou la réutilisation d'une friche (espace sans affectation mais pas forcément anthropisé de façon irréversible).

De façon générale, étant donné l'état souvent adapté à un usage uniquement industriel des friches industrielles et les conditions aboutissant à cette friche (incapacité de l'ancien exploitant de remettre en état), il est difficile d'envisager de réutiliser une friche pour un autre usage que celui auquel elle donnait lieu. La contribution de l'utilisation des friches à la séquence « ERC » est donc souvent d'être réutilisées pour un usage similaire (industriel notamment), ce qui évite la consommation de terres non impactées pour de nouveaux projets.

Il existe cependant de rares exemples à Montereau-Fault-Yonne ou dans le pays de Redon et Vilaine) pour lesquels des réhabilitations de friches ont débouché sur des réutilisations au profit d'intérêts naturels. Il serait sans doute intéressant d'examiner collectivement les conditions ayant conduit à cela, identifier les facilitateurs et les freins à de telles démarches, pour les faciliter lorsqu'elles sont techniquement et financièrement faisables. En tout état de cause, de telles réhabilitations resteraient marginales par rapport à la majorité des réhabilitations de friches débouchant sur un usage industriel ou commercial.

En revanche, s'agissant de bandes de terrain, notamment non imperméabilisées au sein d'une zone commerciale ou industrielle, la réutilisation comme support de service écosystémiques devrait pouvoir s'envisager.

Vu la complexité du sujet, le groupe de travail appelle de ses vœux un travail complémentaire sur ce thème :

- ✓ inventaire des terres considérées comme friches
- ✓ expérimentation de mesures de compensation écologique visant à restaurer des friches commerciales ou industrielles, voire urbaines
- ✓ orienter des projets de recherche sur la séquence éviter, réduire, compenser, sur la réhabilitation de friches en tant que mesures de compensation.

Encadré : Inventaire des terres considérées comme des friches

La loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt prévoit que les commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers procèdent, tous les 5 ans, à un inventaire des terres considérées comme des friches, qui pourraient être réhabilitées pour l'exercice d'une activité agricole ou forestière (art L. 112-1-1 du Code rural et de la pêche maritime).

Cette disposition peut être utilement mobilisée pour répondre à la proposition qui a émergé du groupe de favoriser la restauration de friches pour contribuer à la compensation d'impacts.

3.2. Compléter la mise en œuvre de la démarche ERC sur des aspects autres que la biodiversité : bruit, santé, eau/milieu aquatique, forêt/ défrichage, paysage...

3.2.1. Problématique du bruit

Le bruit est un son complexe produit par des vibrations de l'air : c'est un phénomène à la fois physique (émission et propagation de l'onde sonore), physiologique (réception et traitement de l'onde par le système auditif) et psychologique (perception du bruit). Dans ce cadre la sensation auditive ressentie peut être désagréable ou gênante. L'excès de bruit peut notamment avoir des effets physiologiques sur les organes sensoriels, mais peut aussi perturber l'organisme en général, et notamment le sommeil, le comportement (dimension psychologique). Ainsi des expositions prolongées peuvent provoquer des nuisances chez les individus les subissant.

L'annexe I rappelle les informations fournies dans la trame des plans de protection contre le bruit dans l'environnement pour plus de détails sur le contexte.

Des réglementations sectorielles existent donc pour limiter les nuisances sonores à la source (réglementations des automobiles, des machines ou des installations classées par exemple) mais également pour protéger les populations exposées. La directive Européenne n°2002-49 du 25 juin 2002 a d'ailleurs mis en place un dispositif d'évaluation et de gestion du bruit dans l'environnement qui impose notamment la constitution par les États membres de plans de protection contre le bruit dans l'environnement.

Ainsi des actions spécifiques ont été entreprises depuis de nombreuses années (le plan national d'actions contre le bruit du 6 octobre 2003, actions du plan national santé environnement 2 de 2008). Cependant aujourd'hui Le bruit figure parmi les principales nuisances ressenties par les Français dans leur vie quotidienne et leur environnement de proximité. En effet, 86 % des Français se déclarent gênés par le bruit, en priorité par les infrastructures de transport et les bruits de voisinage. Il a donc été décidé par le gouvernement de placer l'amélioration de la qualité de l'environnement sonore parmi les 10 mesures phares immédiates du nouveau plan national santé environnement 3 qui se met en place. En particulier, un guide pour améliorer la qualité acoustique dans les écoles sera rapidement publié, des actions de développement de l'éducation au bruit et à la citoyenneté, notamment auprès des jeunes seront lancées, et la mise à disposition du public d'une application sur les 15 points à vérifier en matière de bruit dans les logements sera effectuée.

Les aspects sensibilisation des maîtres d'ouvrage à la réduction des nuisances sonores dans la conception de leurs projets pourraient être ajoutés à ces démarches, en lien sans doute avec des problématiques de stratégie d'aménagement du territoire dans la durée.

3.2.2. Problématiques sanitaires

Lors des discussions sur le constat d'application de la démarche « éviter, réduire, compenser » les atteintes à l'environnement, la question des impacts sanitaires a été évoquée. Le constat portait sur le fait qu'il ne fallait pas que le pétitionnaire se contente de respecter la réglementation, mais ait une réflexion sur la façon d'améliorer son projet pour faire mieux. Les phases d'évitement (changement dans le process par exemple) ou réduction (optimisations de process) seraient mises en œuvre. Il apparaît en effet délicat de parler de mesures de compensation en la matière.

Dans le cas précis des installations classées ce sujet est abordé depuis la loi du 19 décembre 1917 qui soumettait à surveillance par l'autorité administrative les établissements dangereux, insalubres ou incommodes et a fait l'objet d'une attention renforcée depuis la mise en place des plans santé environnement. Le code de l'environnement a conservé et

renforcé cette obligation sur la base du L511-1 qui compte la santé humaine parmi les intérêts protégés. Depuis la loi 1976, il appartenait au maître d'ouvrage, dans l'étude d'impact, d'étudier les effets directs et indirects sur la santé humaine, d'indiquer les raisons pour lesquelles il avait retenu son projet et les mesures qu'il comptait prendre pour supprimer, limiter et si possible compenser les inconvénients de l'installation. Les réglementations sanitaires (qualité de l'air, qualité des eaux, etc.) sont issues de longs et complexes processus d'expertises, validés aujourd'hui en dernier ressort par le Haut Comité de Santé Publique (HCSP). Elles sont la référence première réglementaire.

Cependant, pour les installations industrielles (en application du L110-1 2°) l'application des meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable est une obligation qui permet d'aller au-delà du simple respect des réglementations sanitaires qui pourraient être considérées comme un droit.

Dans certains cas précis, une étude des risques sanitaires peut également être demandée qui raffine encore la démarche (c'est la circulaire DEVP1311673C du 09/08/13 relative à la démarche de prévention et de gestion des risques sanitaires des installations classées soumises à autorisation qui en précise les conditions de mise en œuvre).

Le lien nécessaire entre santé, biodiversité et climat a été un point fort de la table ronde santé environnement de la conférence environnementale 2015 et les actions concrètes figureront dans la feuille de route publiée début 2015.

3.2.3. Problématique « Eau/milieu aquatique »

Les effets des projets sur l'eau et les milieux aquatiques sont souvent abordés selon des approches segmentées : hydraulique, qualité des eaux, zones humides, faune et flore aquatiques, érosion ...avec des propositions de réduction / compensation correspondant à chacune de ses approches, sans rechercher à atteindre le maintien de la bonne qualité écologique des masses d'eau, qui est l'objectif fixé par la réglementation européenne et nationale.

Il convient donc de développer une approche plus globale pour l'eau et les milieux aquatiques, et de s'assurer que les mesures environnementales permettent d'atteindre le bon état écologique, en établissant des liens entre les différentes thématiques, et en prenant en compte le fonctionnement du milieu, et les services écosystémiques rendus.

3.2.4. Problématique forêt / défrichement

Le défrichement nécessaire à la réalisation d'un projet est autorisé au titre du code forestier, avec une étude d'impact lorsque la superficie défrichée est supérieure à 25 hectares. Le code forestier fixe des ratios variant de 1 à 5, selon le contexte local. Or les forêts jouent un certain nombre de rôles dans l'environnement en termes de loisirs (promenade, chasse, ...), de stockage de carbone, d'épuration des eaux, de lutte contre l'érosion, et de milieu favorable à la biodiversité...qu'il faut à présent mieux prendre en compte, et prévoir des mesures permettant ces rôles ou fonctions.

3.3. Vœux émis par le groupe dans le sens de « mieux de droit »

Dans le respect de la lettre de mission fixée par la ministre, un intérêt collectif a émergé, au sein du groupe de travail, autour de deux mesures, à impact juridique, visant à simplifier la mise en œuvre de la séquence ERC :

- ✓ la consolidation de tous les textes relatifs à la séquence ERC en un endroit unique du Code de l'environnement (ou, a minima, la consolidation dans un document unique et « vivant » que pourrait produire l'administration, des éléments concernant la séquence ERC présents dans différents codes ou textes législatifs ou réglementaires ;
- ✓ la rédaction d'une définition globale et « trans-domaines » de la compensation écologique (proposition néanmoins moins non consensuelle).

D'autres questions ont fait l'objet de débats :

- ✓ La question du partage des responsabilités entre l'État et la MOA (obligations de moyens ou de résultats, cf. *supra*) ;
- ✓ La question des responsabilités en cas de portage des mesures compensatoires (sauf dispositions contractuelles ad hoc, les conditions dans lesquelles la mise en œuvre des mesures de suivi repose bien sur le maître d'ouvrage et n'est pas transféré de fait aux gestionnaires du site doivent être précisées) y compris dans le cas de recours à des offres de compensation. Les outils juridiques relatifs à la contractualisation entre MOA et les acteurs agricoles et forestiers sur les terrains objets de compensation par rapport à des acquisitions foncières pourront entrer dans le cadre de ces précisions attendues.

Enfin, certains sujets non consensuels ont été évoqués comme l'obligation de mettre à jour les études d'impact lors de la prorogation des DUP (cf. § 2.3.1).

La question sur des dispositifs de garanties financières a été évoquée lors d'une séance du groupe de travail. Outre qu'elle ne fait pas consensus, qu'un important travail d'approfondissement est nécessaire, elle ne paraît pas directement applicable à droit constant voire même dans cette rubrique de vœux pour « mieux de droit »²³.

²³ Est annexée pour autant (cf. annexe 4.14) une analyse du CGDD sur cette question à partir notamment de la Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux et sur sa transposition dans le domaine des ICPE.

Conclusion

Améliorer et simplifier la mise en œuvre de la séquence « éviter – réduire – compenser », furent les objectifs fixés au groupe de travail.

Ses propositions, voulues comme directement opérationnelles, mettent en évidence qu'il est possible de simplifier et améliorer cette mise en œuvre sans renoncement à l'ambition de la séquence largement partagée par tous les membres et sans évolution juridique d'importance.

Il est possible de **simplifier** en poursuivant les démarches de modernisation des relations entre un porteur d'un projet et l'administration.

Il est possible d'**améliorer** la mise en œuvre de cette séquence en formant davantage les acteurs, en approfondissant la recherche et la connaissance scientifique dans ce domaine, ou en poursuivant les travaux méthodologiques permettant aux maîtres d'ouvrage et aux opérateurs de mettre en œuvre des mesures de compensation écologique efficaces et cohérentes avec les territoires ou ouvrant le champ des mesures compensatoires.

Mais surtout, il ressort du groupe de travail que c'est par une plus grande transparence, des efforts accrus en matière de communication, une plus grande coopération entre les acteurs et une ouverture au plus grand nombre que l'efficacité de la séquence sera accrue.

Pour le maître d'ouvrage, une séquence ERC améliorée, c'est un spectre de mise en œuvre plus large (par exemple, de nouveaux modes de compensation) ou une mise en œuvre facilitée par une relation nouvelle avec l'Administration. Mais c'est surtout une plus grande adhésion citoyenne à son projet.

Et, de fait, pour les citoyens, c'est en montrant la réalité des investissements d'un maître d'ouvrage en matière d'évitement et de réduction que les mesures de compensation des impacts résiduels sur l'environnement pourront être acceptées. C'est par un renforcement de l'accès aux données environnementales, une amélioration de la description des situations de référence, une prise en compte plus en amont dans le débat public de cette préoccupation environnementale qu'ils pourront davantage et plus aisément mettre en regard l'intérêt public du projet et la manière dont les impacts sur l'environnement ont été évités, réduits voire si nécessaires, compensés.

Fiches « action »

Fiche action n°1 « Géolocalisation des mesures compensatoires et faisabilité de l'observatoire ERC »

La mise en place d'un observatoire portant sur la séquence « éviter, réduire, compenser » est une demande formulée par différents acteurs. Dans la dynamique initiée par le Comité de pilotage ERC, cet observatoire pourrait être organisé selon un mode partenarial, collaboratif et participatif. Les missions d'un tel observatoire pourraient être de capitaliser et diffuser les connaissances, retours d'expériences, mettre à disposition les données relatives à « ERC », mutualiser les outils, développer la formation « ERC » à destination des acteurs publics et privés...

Le centre de ressources aurait vocation à se positionner sur l'ensemble de la séquence ERC, et devrait pouvoir traiter de l'ensemble des thématiques environnementales (bruit, air, santé, etc.). Par-delà les effets d'annonce, un tel centre de ressources, doit s'inscrire sur le long terme. Dans un souci d'économie de moyen et d'efficacité de l'action publique, la création de cet observatoire nécessite une réflexion amont avec les directions générales du MEDDE et les parties prenantes afin de définir les missions, trouver les synergies avec les observatoires/centres de ressources existant (ex : TVB), et déterminer la structure porteuse (AFB, CGDD, prestataire...).

Dans un premier temps, l'outil de géolocalisation lancé par le CGDD constitue la première étape indispensable à la mise en place d'un tel observatoire.

Description et contenu de la proposition de géolocalisation des mesures compensatoires :

Les objectifs du projet de géolocalisation des mesures compensatoires sont de :

- ✓ Mettre à disposition l'information cartographique sur la géolocalisation des mesures compensatoires afin d'en faciliter le suivi.
- ✓ Créer un outil permettant de partager (du maître d'ouvrage à l'autorité décisionnaire) la connaissance de l'existence des mesures compensatoires (MC) attachées à une surface ;
- ✓ Contribuer à améliorer la mise en œuvre des MC sans risque de redondance, superposition ou substitution au fil du temps ;
- ✓ Coordonner les initiatives locales sur le sujet (développement de bases de données voire d'outils cartographiques en DREAL et en DDT).

Ce projet s'inscrit dans le cadre des échanges qui ont eu lieu depuis 2011 entre directions du Ministère en vue de créer un outil de suivi des mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC). Le Copil « ERC » a émis le souhait que le Commissariat général au développement durable (CGDD)²⁴ réalise une étude amont sur le développement de l'outil de géolocalisation des mesures compensatoires (MC) afin de définir le type d'outil souhaité (cf. annexe).

Afin de répondre à l'urgence exprimée par le Président de la République, dans son discours d'ouverture de la 3^{ème} conférence environnementale, de pouvoir disposer « d'une base de

²⁴ Via le CP21

données publique gratuite et ouverte », et aux attentes exprimées par les parties prenantes dans le cadre du Groupe de travail et du Copil « ERC », nous proposons une démarche en 2 phases simultanées et complémentaires ;

- ✓ Phase 1 de collecte « manuelle » auprès des services des données de localisation des mesures compensatoires, afin de produire une couche cartographique SIG avec les champs associés, puis publier cette couche sur Cartélie le serveur cartographique du Ministère. Cette étape de transition, apportera une réponse « rapide » au besoin de mettre à disposition la cartographie des MC existantes, mais non pérenne dans la mesure elle repose sur une saisie des données non automatisé, par nature couteuse, chronophage et potentiellement source d'erreur.
- ✓ Phase 2 : Développer en parallèle de la phase 1, un outil de géolocalisation des mesures de compensation interfacé avec les applications d'instruction existantes²⁵. Cet outil de géolocalisation devra concerner tant les mesures de compensation écologiques que celles d'autres domaines environnementaux comme les compensations « hydrauliques »²⁶. Complémentaire et interfacé avec les outils métiers des différentes directions générales du Ministère de l'écologie, il permettra notamment de simplifier le travail des services instructeurs et d'éviter les doubles saisies.

Cette double approche présente les avantages suivants :

- ✓ Dans un 1er temps, elle ne nécessite que l'utilisation d'outils existants (logiciels SIG, Cartélie...) et la mise en place d'un « workflow » garantissant la remontée des données. Il n'y a donc pas d'investissement lourd et elle peut facilement être mise en place puis arrêtée.
- ✓ Elle permettra de tester si les informations souhaitées pour l'outil de géolocalisation sont disponibles ou pas auprès des services.
- ✓ Elle ne perturbe ni ne ralentit pas le travail pour l'outil de géolocalisation mais au contraire peut créer une dynamique.
- ✓ Elle décharge les services instructeurs du travail de tenue à jour de leur propre cartographie quand ils en ont une.
- ✓ Elle facilitera la reprise des données puisque à priori les données seront toutes dans le même format.
- ✓ Elle permettra de répondre à l'urgence et permettra donc de travailler plus sereinement sur SERC sans précipitation néfaste.

²⁵ Telles que GIDIC/S3IC, Géorisques, CASCADE, ONAGRE.

²⁶ Les mesures de compensation visées correspondent aux autorisations, déclarations ou dérogations suivants (exhaustivité de la liste à vérifier dans le cadre de l'étude amont) :

- Déclaration d'utilité publique (DUP) / déclaration de projet / Déclaration d'Intérêt Général (DIG)
- Loi sur l'eau
- ICPE
- Dérogation espèces protégées
- Natura 2000
- Autorisations d'urbanisme
- AFAF
- Installations nucléaires de base (INB)
- Opérations relevant du code minier,
- Opérations relevant du code rural et de la pêche
- Opérations relevant du code forestier, défrichement
- Opérations relevant du code des collectivités, des communes

Freins techniques

Si la demande exprimée par les parties prenantes est claire ; "*Tenir à jour une cartographie des mesures compensatoires sous la forme d'une couche cartographique et de quelques champs*", la réalisation en est plus complexe. Cette complexité vient notamment de la collecte des données pour alimenter cette application :

- ✓ Développer une double approche implique d'avoir :
 - Une vision claire des processus d'instruction et des étapes ou ils devront s'interfacer avec l'outil de géolocalisation.
 - Une bonne connaissance de la logique de travail des instructeurs de chaque procédure et de leurs attentes pour optimiser le service rendu et limiter au maximum les risques de rejet.
 - Une bonne connaissance des applications d'instruction et de leurs évolutions prévues.
 - Une bonne connaissance des outils déjà déployés en interne par certains services.
 - Des arbitrages clairs des DG concernées pour accepter les conséquences sur leur processus métier et leurs applications de la mise en œuvre de l'outil de géolocalisation.
 - Elle nécessite un suivi fin et certainement des relances régulières des services pour garantir la fluidité du workflow.
 - Elle aura un coût annuel de fonctionnement.
- ✓ Par ailleurs, concernant l'élaboration de l'outil de géolocalisation il faudra tenir compte des points suivants :
 - Les données sont produites lors de demandes dans une dizaine de procédures différentes (ICPE, étude d'impact, loi sur l'eau, dérogation à la protection des espèces,...).
 - La confidentialité et l'accessibilité de certaines données.
 - Les procédures d'instruction sont réalisées par des services différents, par des agents avec des profils métiers différents et pilotées par des directions générales différentes.
 - Les données de bases sont produites par des demandeurs (collectivité publics, bureaux d'études, privés, agriculteurs,...) sous des formats très variables: pdf, document papiers, formats numériques SIG, ... et avec une précision non maîtrisée.
 - Impossibilité d'utiliser les recueils des actes administratifs. Les RAA informatisés sont peu commodes d'accès. Il n'y a pas toujours de possibilité de rechercher par mot clé dans les textes. Ils sont publiés en pdf et donc pas exploitables pour récupérer de la cartographie ou des données attributaires, les arrêtés font à priori souvent références à des pièces annexes qui elles ne sont pas publiées informatiquement.

- ✓ Point de vigilance : Si la cartographie de SERC doit servir de base au constat d'infraction, il est indispensable qu'elle soit à jour de toutes les évolutions officiellement actées après publication de l'arrêté préfectoral et notamment des ajustements qui se feraient au fur et à mesure sur le contour de la zone de compensation.

Faisabilité

- Forte.

Données économiques

- Sources de financement : CGDD

Calendrier potentiel:

- ✓ Phase 1 : collecte « manuelle » : début 2015 (à caler avec CEREMA).
- ✓ Phase 2 : développement d'un outil de géolocalisation.
- ✓ Étude amont : été 2015.
- ✓ Élaboration de l'outil : fin 2015.

Pilotage et partenariats :

Le Copil prévu pour suivre ce projet est animé par le CGDD et se compose de représentants :

- ✓ des directions d'administration centrales (CGDD, DGALN/DEB, DGPR, DGEC)
- ✓ de l'Ae CGEDD,
- ✓ de DREAL (DRIEE IF, DREAL Languedoc-Roussillon et Bretagne),
- ✓ du CEREMA,
- ✓ de l'ONEMA,
- ✓ du CEFE-CNRS.

Il conviendrait d'y adjoindre des représentants du SINP, de la communauté scientifique et de praticiens de l'écologie (par exemple, des représentants des ingénieries concernées)

Fiche action n°1 bis (CEREMA) : Fiche d'approfondissement de la proposition de mesures « mettre en place un centre de ressources dédié

La mise en place d'un centre de ressources portant sur la séquence « éviter, réduire, compenser » est un outil approprié permettant de répondre à un certain nombre de demandes formulées par différents acteurs (les maîtres d'ouvrages, les services instructeurs et de police, les bureaux d'études, les gestionnaires, etc.) et qui ressort également des contributions écrites émanant de différents membres du groupe de travail ERC MDE.

Il pourrait être développé selon un mode partenarial, collaboratif et participatif qui s'inscrirait en complément des bases de données permettant un accès à la connaissance (ex : inventaire du patrimoine naturel).

Le centre de ressources, tel que formulé dans la proposition est affiché comme incluant un « observatoire de la compensation ». Il nous paraît dans un premier temps judicieux de séparer les deux démarches : centre de ressources *stricto sensu* d'une part, et observatoire de la compensation d'autre part, car les temporalités de mise en œuvre seraient différentes : le centre de ressources pourrait être déployé plus rapidement.

Les moyens nécessaires à la création et au fonctionnement d'un tel outil (financiers et humains) sont à raisonner en adéquation avec les objectifs et avec l'ambition affichée.

1. Le centre de ressources (stricto sensu)

Objectifs / Finalités.

Le centre de ressources viserait à :

- ✓ capitaliser les connaissances,
- ✓ favoriser la diffusion, la circulation de l'information et l'amélioration des connaissances,
- ✓ mutualiser les outils disponibles,
- ✓ favoriser la formation du plus grand nombre d'acteurs (acteurs cités supra mais aussi élus, MOA, etc.)
- ✓ mettre à disposition de tous des données relatives à la réussite, les bonnes pratiques, l'efficacité des différentes mesures (données publiques, données acquises avec des moyens publics résultant d'une exigence réglementaire, etc.) et permettre un réinvestissement immédiat des connaissances acquises.

Il ne reviendrait pas aux structures collaboratrices de produire de la connaissance (dans ce cadre) mais de jouer un rôle facilitateur d'accès aux informations et données.

Périmètre, champ d'application

Le centre de ressources aurait vocation à se positionner sur l'ensemble de la séquence ERC, dès la conception des projets et des documents de planification (période avant autorisation, approbation) jusqu'à la période de gestion courante des mesures de réduction et de compensation.

Il ne devrait pas se limiter à la seule thématique des milieux naturels mais devrait pouvoir traiter de l'ensemble des thématiques environnementales (bruit, air, santé, etc.), en conformité avec le périmètre traité par le groupe de travail.

Contenu envisageable

Selon une première approche, le centre de ressources ERC pourrait contenir les éléments suivants (liste indicative non exhaustive, devant être approfondie par une étude de faisabilité en amont) :

- ✓ Mise à disposition des références réglementaires « par procédure ».
- ✓ Mise à disposition des documents méthodologiques.
- ✓ Mise à disposition des retours d'expériences (information sur les « résultats obtenus » et l'efficacité en particulier concernant des mesures qualifiées, au moins à un moment donné, d'innovantes ou d'expérimentales).
- ✓ Identification des bases de données de référence pouvant faciliter la mise en œuvre de la séquence (ex : base du foncier appartenant à l'État (Cerema, DterMed), outil géolocalisation une fois déployé, etc.) et création de liens d'accès.
- ✓ Capitalisation d'outils méthodologiques existants ou à construire, par exemple, cahiers des charges types, conventions types pour la contractualisation MO-partenaires, MO-exploitant, trames de restitution des suivis scientifiques, référentiel de coûts, etc.
- ✓ Mise à disposition de supports de formation, de diaporamas de vulgarisation, de plaquettes diverses, synthèse de l'offre de formation existante en la matière.

Le centre de ressources pourrait permettre également :

- ✓ d'établir un lien avec la recherche finalisée (ex : inventaire des thèses susceptibles d'apporter de la connaissance sur le sujet ou sur des espèces / habitats régulièrement impactés par les projets), approfondissement du thème de l'équivalence écologique et outils.
- ✓ d'assurer une veille dans le domaine : actualités (ex : journées techniques), nouveautés réglementaires et méthodologiques, etc.
- ✓ Questions, FAQ ? Forum ?

Faisabilité, difficultés envisageables

Un tel centre de ressources, s'il peut être déployé assez rapidement, s'inscrit sur le long terme. Il nécessite une étude de faisabilité en amont portant sur sa conception (contenu, architecture, fonctionnement), ses modalités de déploiement, son pilotage en phase « exploitation » et décrivant sa composition, son fonctionnement, ses missions et les moyens nécessaires.

2. L'Observatoire de la compensation

À terme, le lien entre le centre de ressources stricto sensu et l'observatoire de la compensation est consubstantiel.

Objectifs / Finalités.

L'observatoire aurait vocation à permettre l'enregistrement et le suivi des mesures compensatoires dans le temps et à différentes échelles spatiales.

L'outil de géolocalisation lancé par le CGDD constitue la première étape indispensable à la mise en place d'un tel observatoire. Une « étude amont » a été initiée fin 2014, dans la poursuite des échanges engagés depuis 2011 sur le sujet. Cet outil a pour but (source : cahier des charges pour le lancement de l'étude amont, CGDD):

- ✓ « de créer un outil permettant de partager la connaissance de l'existence des mesures compensatoires attachées à une surface,
- ✓ de contribuer à la mise en œuvre des mesures compensatoires sans risque de redondance, superposition ou substitution au fil du temps,
- ✓ de faciliter le suivi des mesures compensatoires,
- ✓ de coordonner les initiatives locales (développement de bases de données voire d'outils cartographiques en DREAL et en DDT. »

L'étude amont doit établir différents scénarii à partir d'un état des lieux de l'existant (systèmes de suivis existants) et de l'analyse des différents outils-métiers utilisés. Elle doit également « étudier la possibilité d'étendre dans un second temps, le périmètre de l'outil au suivi des mesures compensatoires ».

Il convient d'attendre les résultats de cette étude amont pour décrire plus précisément le contenu possible de l'observatoire de la compensation.

Notons, que de façon complémentaire aux objectifs assignés à l'outil de géolocalisation, l'observatoire pourrait, en fonction des métadonnées qui seront renseignées, apporter une aide précieuse pour l'évaluation des impacts cumulés (interrogation et visualisation synthétique des mesures conçues en réponse à un impact sur une espèce particulière ou un habitat particulier par exemple) à différentes échelles et pour l'aide à la décision.

Périmètre, champ d'application :

L'outil de géolocalisation vise autant « les mesures de compensation écologique que celles d'autres domaines environnementaux comme les compensations hydrauliques ». Le champ d'application de l'observatoire de la compensation pourrait s'adresser prioritairement à ces deux types de compensations : compensations écologiques et compensations hydrauliques.

Faisabilité, difficultés envisageables, limites

Le déploiement d'un tel observatoire relève d'un véritable défi pour passer de bases de données et d'outils souvent régionalisés à un mode fédératif et compatible permettant d'assembler les données et leur exploitation à différentes échelles d'espaces et de temps.

Le renseignement « a posteriori » des mesures compensatoires (celles issues de projets autorisés avant la mise à disposition de l'outil unifié) pourrait également être difficile mais renforcerait indéniablement son intérêt.

Améliorer la connaissance en matière de biodiversité (y compris organiser le partage des inventaires réalisés par les maîtres d'ouvrage pour alimenter l'INPN : cf. exemple partenariat CILB et MNHN).

Faisabilité

- Forte.

Données économiques

- Difficulté à estimer financièrement toutes les mesures d'évitement : l'écoconception est-elle toujours chiffrable ?

Calendrier potentiel:

Pilotage et partenariats :

- CGDD, Ae CGEDD, maîtres d'ouvrages, CEREMA, DREAL, prestataires, DEB, organismes appelés à s'intégrer dans la future Agence française de la biodiversité.

Fiche action n°2 : Formation à la séquence ERC

Ce projet repose sur le constat dressé par le CGDD et partagé par les parties prenantes, au sein du Comité de pilotage et du Groupe de travail « Éviter, réduire, compenser », que l'ensemble des acteurs public et privés ne se sont pas pleinement appropriés les enjeux de la séquence « ERC ».

Nous proposons de mettre en place un dispositif de formation visant à développer les compétences des agents de l'État (I.) et dans le même temps de travailler avec nos partenaires membres du COPIL et du GT ERC à l'élaboration d'un programme de formation ERC (II.) correspondant à leurs besoins.

I. Mobilisation des capacités d'ingénierie de formation du Ministère de l'écologie afin d'organiser dès 2015 des formations sur la mise en œuvre de la séquence « ERC » destinées prioritairement aux agents des DREAL et DDT.

- ✓ Phase 1 : Inscrire au plan de formation national 2015 du Ministère une action de formation sur la mise en œuvre de la séquence ERC.
- ✓ Phase 2 : Construire avec un Centre de valorisation des ressources humaines (CVRH) pilote (Toulouse) un module de formation sur la mise en œuvre de la séquence ERC à destination des agents des DREAL et DDT²⁷.
- ✓ Phase 3 : Déployer cette formation dans tous les Centres de valorisation des ressources humaines (CVRH) du ministère.

Les principales compétences ciblées sont l'appropriation de la séquence ERC, ses implications juridiques, ainsi que le renforcement de la capacité de conseil à maître d'ouvrage et de contrôle.

Calendrier :

- ✓ Novembre 2015 : Choix d'un CVRH pilote.
- ✓ Automne 2014 recensement des formations existantes
- ✓ Janvier 2015 : définition approfondie des besoins (compétences attendues, objectifs...) afin de construire les cahiers des charges des formations de formateurs et de perfectionnement.
- ✓ 1^{er} trimestre 2015 : Organisation de la formation pilote.
- ✓ Fin du 1^{er} semestre 2015 : Déploiement du module dans les dix CVRH dépendant du MEDDE.

²⁷ Chefs de pôle AE, personnes dans les services aménagement, urbanisme, environnement en DREAL, DDT(M), DIR, bureaux d'études.

II. Animation de la formation ERC auprès des acteurs/partenaires

- ✓ Approfondir les collaborations déjà engagées avec un certain nombre de partenaires (ex : CCI/CFDE, centre de formation de l'UNICEM, centre de formation de l'Onéma, RESOLIA ...) et développer avec les têtes de réseaux volontaires (chambres consulaires (notamment les chambres de Commerce et d'Industrie), fédérations nationales, établissements publics...) des collaborations destinées à organiser des sessions de d'information et la formation sur la séquence « ERC ».
- ✓ Développement, en lien avec les parties prenantes concernées, d'outils d'information et de communication (plaquette, documents pédagogiques...) spécifiques aux enjeux de certaines filières professionnelles.

Fiche action n°2 bis « Charte d'engagement des bureaux d'études »

Description et contenu de la proposition

Cette première phase doit permettre de structurer la profession et de développer la professionnalisation dans le domaine des études d'impact au regard de la qualité des études d'impact et de la mise en œuvre de la séquence ERC.

Historique du projet :

Dans le cadre des travaux sur la séquence « éviter – réduire – compenser », menés depuis 2010, Madame Jouanno, Secrétaire d'État à l'Écologie, a confié au CGEDD une mission pour établir un état des lieux des pratiques des bureaux d'études en étude d'impact / évaluation environnementale et pour déterminer des critères de qualité destinés à clarifier le marché de l'évaluation environnementale, et à les faire reconnaître par les bureaux d'études, les maîtres d'ouvrage et les services instructeurs.

Le rapport produit par le CGEDD, en mai 2011, propose une démarche en deux temps :

- ✓ À court terme, la mise en place d'une charte des compétences et d'un code de déontologie, qui constituerait un engagement volontaire des bureaux d'études / prestataires à se conformer à des critères touchant aussi bien la déontologie professionnelle que les compétences expertes requises pour respecter les « règles de l'art » nécessaires à l'élaboration d'une étude d'impact.
- ✓ À moyen terme, la mise en place d'une procédure de qualification des bureaux d'études intervenant en étude d'impact.

Le CGDD a été chargé de la mise en application de ce rapport. Il a lancé, en s'appuyant sur des groupes de travail, les travaux d'élaboration d'une charte des compétences et un code de déontologie destinés aux bureaux d'études réalisant des études d'impact. Le comité de pilotage ERC a proposé en 2013 la fusion des deux documents en une Charte d'engagement des bureaux d'études. Cette charte a été finalisée en septembre 2013, et diffusée le 28 octobre 2013 à l'ensemble des membres du comité de pilotage et des groupes de travail, ainsi qu'aux DREAL.

Leviers techniques nécessaires

- Forte attente de la part des parties prenantes.

Faisabilité

- Forte

Calendrier potentiel

La signature officielle de cette charte par les bureaux d'études et organismes professionnels (COPREC, Syntec Ingenierie, CINOV, ONF...) ayant déjà exprimé leur souhait de signer cette Charte d'engagement pourrait avoir lieu début 2015 en présence du Commissaire général au développement durable.

Données économiques

- Coût global : à déterminer

- Sources de financement : MEDDE / CGDD.

Pilote de la mesure

- CGDD

Partenariats

Fiche action n°3 « Permis unique »

Description de la proposition

Dans le cadre de la feuille de route issue des états généraux de modernisation du droit de l'environnement, le groupe de travail « *Aller vers une unification des procédures et la fusion des autorisations* » présidé par Jean-Pierre Duport a notamment pour mission d'« *apprécier l'opportunité de mettre en place un permis environnemental unique sur la base des expérimentations menées (IOTA, ICPE, Certificat de projet ZIEE)* ». Par ailleurs, le principe du permis environnemental unique pour les projets est conforme à l'esprit de la directive 2011/92/UE et cohérent avec les travaux en cours du Groupe de travail MDE relatif à la modernisation de l'évaluation environnementale et à la simplification des études d'impact.

Le code de l'environnement compte une vingtaine de régimes administratifs encadrant des décisions individuelles qui, chacune, ont leur autorité compétente (selon leur compétence matérielle et territoriale, selon déconcentration et décentralisation de la décision), leurs délais d'instruction, leurs consultations obligatoires, leurs modalités de publicités et d'information du public, leurs délais et voies de recours. L'objectif de ces procédures est de s'assurer, sur la base d'une démarche d'évaluation environnementale et à l'aide de prescriptions à respecter, que les impacts des projets concernés sont les plus limités possible au travers de l'approche « *éviter, réduire, compenser* » (ERC).

Les faiblesses du dispositif tiennent notamment à la multiplicité des approches sectorielles conduites en parallèle, plusieurs autorisations pouvant être requises simultanément pour un même projet. La réforme des études d'impact qui a fait le choix de transposer la directive 2011/92/UE par le biais des procédures existantes n'a pas permis d'évolution sur ce point. Ensuite ces différentes procédures induisent des délais et une charge de travail supplémentaire tant pour les porteurs de projet que pour les services instructeurs. Ces facteurs sont sources d'incompréhensions, tant par les porteurs de projet que par le public, et susceptibles de générer des contentieux.

Il faut également prendre en considération le fait que certains projets (ex ; infrastructures linéaires) sont conduits en plusieurs phases, faisant chacune l'objet de décisions administratives, sur la base d'une étude d'impact qui devrait être actualisée et précisée pour garantir la prise en compte des enjeux environnementaux tout au long du « *processus décisionnel* ». Ces contraintes peuvent conduire les maîtres d'ouvrage à préférer des séquences de procédure compatibles avec le calendrier du projet plutôt qu'un permis unique nécessitant de disposer de tous les volets d'un dossier.

Afin de résoudre ces difficultés tant procédurales qu'en matière de protection de l'environnement, il est envisagé de mettre en place un processus intégré. Ce processus est destiné à unifier les autorisations environnementales existantes de façon à traiter l'ensemble des problématiques relevant du code de l'environnement et notamment la prescription des mesures ERC au sein d'un acte unique. La soumission à ce processus unique est conditionnée par une nomenclature unifiée reprenant les rubriques existantes des différentes réglementations (rubriques relevant de la directive études d'impact, de la nomenclature installations classées (ICPE, loi sur l'eau...).

Freins

La création d'un « *permis unique environnemental* » par lequel tout projet soumis à une ou plusieurs législations du code de l'environnement serait soumis à une procédure unique pour la délivrance d'un acte unique implique de réformer les procédures de tous les régimes du code de l'environnement voire de mettre en cohérence des nomenclatures de ces régimes.

Calendrier potentiel

Les travaux sont en cours (consultation de parties prenantes en cours) et les 1ères réflexions du GT sur l'opportunité d'un permis unique sont attendues pour le début d'année 2015.

Pilote de la mesure

- CGDD

Fiche action n°6 : "Mutualisation des mesures compensatoires"

Intitulé de la proposition:

Mutualiser les mesures compensatoires de différents projets lorsque cela apparaît opportun d'un point de vue technique et économique (disponibilité du foncier notamment), et pertinent d'un point de vue écologique (mutualisation des compensations de plusieurs projets, ou d'un programme de travaux, pour obtenir une compensation cohérente, et éviter d'avoir des sites de compensation, dispersés sur la zone impactée).

Description et contenu de la proposition :

La mutualisation des mesures compensatoires doit permettre de répondre à un certain nombre de difficultés auxquelles doivent faire face les maîtres d'ouvrage :

- ✓ difficultés de plus en plus importantes à trouver du foncier disponible pour mettre en œuvre des mesures de compensation ;
- ✓ tensions récurrentes avec certaines catégories socio-professionnelles, en particulier la profession agricole
- ✓ optimisation des coûts liés à la compensation environnementale et agricole dans les projets;
- ✓ fiabilisation et sécurisation à long terme du suivi des mesures mises en œuvre sur les terrains de compensation
- ✓ améliorer qualitative des opérations de compensation, au sens écologique du terme.

La mutualisation des mesures compensatoires apparaît particulièrement pertinente lorsque plusieurs maîtres d'ouvrage portent des projets dans un même périmètre géographique restreint où peu de foncier est disponible ou lorsque plusieurs petits projets doivent faire l'objet de mesures compensatoires éparses dans un secteur donné.

La mutualisation est envisageable sous deux formes principales :

- ✓ *une coopération directe entre maîtres d'ouvrage, qui s'entendent de façon volontaire pour mettre en œuvre des mesures compensatoires cohérentes et complémentaires ou liées d'un point de vue fonctionnel;*
- ✓ la coopération indirecte entre maîtres d'ouvrage grâce à un opérateur chargé de produire une offre de compensation (banque de compensation). Dans cette configuration, l'opérateur prépare ou met en œuvre par anticipation des opérations de génie écologique sur un ensemble de terrains dont il a la maîtrise foncière. Ces opérations, divisées en unités liées à la plus-value écologique générée ou attendue, sont ensuite utilisées par des maîtres d'ouvrage qui doivent déployer des mesures compensatoires.

Freins identifiés :

- ✓ actuellement, la mutualisation des mesures compensatoires se heurte à la complexité du droit en vigueur) et à la lenteur des processus de décision administrative; l'autorisation unique, en cours d'expérimentation, mais qui devrait être généralisée constituera, de ce point de vue, une solution pertinente
- ✓ aucune cartographie des territoires susceptibles d'accueillir des mesures compensatoires n'existe. Les recherches se font au coup par coup, au gré des projets; si la séquence ERC était appliquée avec plus de rigueur par les maîtres d'ouvrage, le recours à la compensation serait beaucoup plus limité,

- ✓ le périmètre géographique de la compensation est sujet à discussion : les lignes directrices ERC privilégient la compensation « à proximité fonctionnelle » des impacts mais celles-ci n'est pas toujours possible. Dans le cadre de la mutualisation, l'échelle régionale pourrait être appropriée;

Du point de vue réglementaire, (article R.122-14), les mesures compensatoires sont mises en œuvre sur le site endommagé, ou à proximité de celui-ci afin de garantir sa fonctionnalité de manière pérenne, Elles doivent permettre de conserver globalement, et, si possible, d'améliorer la qualité environnementale des milieux.

Du point de vue écologique, elles doivent concerner les mêmes milieux, les mêmes espèces, les mêmes habitats, afin d'obtenir une "non perte de biodiversité". Elles doivent donc se situer à une distance limitée de la zone impactée, tout en offrant de bonnes garanties de pérennité.

Du point de vue opérationnel, un lien doit pouvoir être fait entre les milieux impactés et les sites où se situera la compensation. Le suivi et le contrôle en seront facilités,

- ✓ besoin de développer, hors cadre législatif et réglementaire, des outils opérationnels de mise en œuvre :
 - de la mutualisation des mesures compensatoires;
 - de la compensation selon les secteurs d'activité, en lien notamment avec la taille des projets;
 - de la compensation fonctionnelle, notamment pour qualifier le contenu d'un "actif naturel".
- ✓ hors l'expérimentation en cours dans la plaine de la Crau, le recours aux banques de compensation est encadré par les textes réglementaires liés aux autorisations/ études d'impacts ...:
- ✓ l'émergence d'un marché libre de la compensation n'est pas sans risque et pourrait conduire à une monétarisation de la compensation, une sorte de droit à détruire la biodiversité. Un encadrement public du marché à venir est nécessaire (le recours à la désignation d'un opérateur de compensation public est envisagé mais ne fait pas consensus).

Leviers :

- innovations juridiques introduites dans le projet de loi biodiversité (notion d'actif naturel, opérateur de compensation, obligations réelles environnementales...); attention, nous cherchons à simplifier la mise en œuvre de la séquence ERC, pas à la complexifier !
- s'agissant des banques de compensation, retours d'expérience tirés des différentes expérimentations menées actuellement en France, et à l'étranger (notamment en Allemagne et en Grande Bretagne)²⁸ ;
- retour d'expérience sur les mesures compensatoires ;
- travaux pilotés par la Commission Européenne dans le cadre de la formulation de l'initiative « No Net Loss », auxquels contribuent plusieurs acteurs français du sujet, et l'initiative elle-même, attendu pour 2015 ;
- création de l'agence française de la biodiversité ;

²⁸ Un ouvrage à paraître début 2015 aux éditions Quae fait le point sur la compensation écologique dans ses multiples dimensions (écologiques, économiques et institutionnelles). La question de la compensation « par l'offre » y est notamment abordée.

- réflexions en cours sur l'autorisation unique ;
- réflexions en cours sur le schéma régional unique (introduction éventuelle d'une cartographie des territoires pouvant servir de supports aux mesures compensatoires) ;
- meilleure maîtrise / développement / diffusion des techniques de génie écologique ;
- meilleure maîtrise du sujet par les maîtres d'ouvrage et les services instructeurs.

Calendrier potentiel:

- élaboration de documents méthodologiques d'ici la fin de l'année 2015.

Données économiques (éléments de coût et sources de financements)²⁹

- financement inter-DG au MEDDE;
- partenariat avec des organismes scientifiques (MNHN, FRB);
- démarche participative préconisée (COFIL rassemblant les différentes parties prenantes : aménageurs, ONG environnementale, sociétés d'ingénierie écologique et organismes scientifiques ayant étudié ces questions, différentes composantes du MEDDE etc.).

Précisions sur le degré de faisabilité (faible, moyenne, forte) en fonction des éléments précédents

- forte, compte tenu des évolutions législatives en cours (loi biodiversité) et de la volonté des partenaires de travailler sur ce sujet pour résoudre des problèmes qui se posent avec acuité.

Pilote de la mesure

- DEB – CGDD - DIT

Partenariats

- MNHN, ONEMA, ONCFS, CEREMA, CILB, praticiens impliqués dans la définition et la mise en œuvre des mesures (sociétés d'ingénierie, associations, etc.)

²⁹ La Commission Européenne a lancé une étude sur l'impact économique des options de mécanismes de compensation prévu dans le cadre de l'initiative No Net Loss. L'étude sera menée courant 2015.

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des participants

Annexe 3 : Compte rendus des réunions, documents de présentation

Annexe 4 : Contributions

Annexe 5 : Résumé exécutif (synthèse adressée à la ministre le 23 décembre 2014)