

A - Mesures compensatoires, cadres et expériences

A3 : Les mesures compensatoires : État de l'art du groupe de travail national

Amélie COANTIC, Adjointe au chef du bureau de la faune et de la flore (DGALN/DEB : Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature / Direction de l'Eau et de la Biodiversité)

Marc LANSIART, Chargé de mission évaluation de projets d'infrastructures (CGDD)

Résumé

État des lieux de la réglementation, des doctrines et des pratiques sur la compensation de la biodiversité. Les méthodes d'équivalence pour la prévention et la réparation de dommages environnementaux. Réflexion sur la compensation des atteintes à la biodiversité ordinaire. Bilan de l'application des mesures compensatoires et état d'avancement du comité de pilotage national.

La notion de mesures de compensation en tant qu'éléments constitutifs d'un dossier de demande administrative figure dans plusieurs régimes du code de l'environnement ou du code rural, qu'il s'agisse de régimes globaux ou spécifiques à la protection de la biodiversité : les études d'impact ; les plans, schémas, programmes et autres documents de planification ; les études d'impact spécifiques aux ICPE ; les études d'incidence « loi sur l'eau » ; les études faune/flore « dérogation espèces protégées » ; l'évaluation des incidences Natura 2000 ; les espaces boisés (défrichements) et les AFAF (aménagement fonciers agricoles et forestiers).

La mesure compensatoire s'inscrit dans une démarche itérative et n'arrive qu'en dernière position, après que les mesures destinées à éviter puis réduire les effets négatifs du projet ont bien été recherchées et prévues.

Ainsi, les différents textes citent toujours dans le même ordre « *les mesures destinées à éviter, réduire et compenser les effets négatifs....* ».

Les résultats du bilan initié par le MEDDTL sur la mise en œuvre des mesures de compensation a permis de constater une forte hétérogénéité de méthode et de niveau d'exigence sur le territoire national. Il a aussi mis en avant des bonnes pratiques en cours de consolidation dans certaines régions et a pointé du doigt certains obstacles à leur mise en œuvre.

Fort de ce constat, la secrétaire d'État en charge de l'écologie, Mme JOUANNO, a souhaité la création d'un comité de pilotage national sur l'ensemble de la séquence « Eviter, Réduire, Compenser » (dit Copil ERC). Ce COPIL s'est fixé comme objectif dans un premier temps la validation de lignes directrices nationales sur la séquence ERC. Des travaux sur l'articulation des différentes procédures auxquelles sont soumises les projets et l'offre de compensation sont aussi en cours.

Outre la mise en cohérence des différentes procédures administratives en jeu, la définition d'outils et de méthodes uniformes sur l'ensemble du territoire national nécessite un travail sur la notion d'équivalence. L'exercice est difficile car il s'agit aussi bien d'équivalence en termes d'écologie de la conservation (habitats et espèces) que d'équivalence en termes

d'écologie fonctionnelle. Or sur ce thème, si les critères de similitude d'habitats d'espèces et de proximité géographique sont bien identifiés, la difficulté repose principalement sur les critères quantitatifs de définition de ratio. Cette question soulevée par les porteurs de projet soucieux de l'équité géographique et de leur capacité à anticiper et à chiffrer le montant de la compensation nécessaire, reste un point technique difficile sur lequel la structuration des compétences et des connaissances doit encore s'organiser.

Le COPIL ERC a aussi souhaité qu'une réflexion sur la compensation des atteintes à la biodiversité ordinaire soit menée. Ainsi, le choix a été fait de ne pas se limiter à la biodiversité spécifique, mais de s'attacher aussi à définir une politique propre à la prise en compte de la biodiversité ordinaire dans les travaux de la séquence ERC. Le travail entrepris sur la biodiversité ordinaire vise à identifier les mesures compensatoires actuellement en œuvre, à valoriser les bonnes pratiques et à établir une synthèse et rechercher des pistes d'évolution des pratiques.

L'ensemble des travaux en cours devrait se poursuivre courant 2011 et 2012.

Les mesures compensatoires : État de l'art du groupe de travail national

Amélie COANTIC, Adjointe au chef du bureau de la faune et de la flore

Le groupe de travail piloté conjointement par la DGALN et le CGDD regroupe l'ensemble des directions du ministère en charge du développement durable amenées à travailler sur les notions d'évitement, réduction, compensation. Le comité de pilotage concerne aussi les services déconcentrés, services instructeurs qui sont amenés en premier à voir les dossiers sur le terrain, les établissements publics (Office national de la chasse et de la faune sauvage, Onema) qui apportent un appui technique aux services de l'Etat et sont chargés de réaliser les contrôles. Il comprend aussi Parcs Nationaux de France et les représentants du CNPN et du CGEDD.

Sa mission est d'améliorer la qualité et l'effectivité du triptyque « éviter, réduire compenser » pour amener à la fois à des améliorations d'un point de vue réglementaire mais aussi technique et scientifique ainsi que d'améliorer l'organisation des services de l'État, amenés à initier des projets de développement du territoire mais aussi à en encadrer les impacts sur l'environnement. Il est aussi composé de la société civile, les porteurs de projets et les collectivités territoriales y sont représentés.

Ce groupe de travail a été lancé en 2010 par la secrétaire d'État chargée de l'écologie, Chantal JOUANNO et installé officiellement en novembre 2010.

Ce groupe de travail est issu d'un état des lieux qui a amené à la nécessité de se pencher sur ce triptyque. La nécessité de compenser les atteintes à la biodiversité est montée en puissance du fait de l'intérêt que l'on porte à ce sujet et en raison des renforcements réglementaires qui ont été présentés. Ce renforcement est récent : la transposition de la directive Habitat et le renforcement des procédures dérogations espèces protégées et Natura 2000 datent du milieu des années 2000 et l'évaluation environnementale est correctement installée depuis peu.

État des lieux

Le ministère de l'écologie a lancé cet état des lieux pour :

- Mieux connaître les pratiques en région,
- Faire remonter les bonnes pratiques,
- Identifier les principaux obstacles.

Il s'est basé sur une enquête réalisée auprès des DREAL, des bureaux d'études et des maîtres d'ouvrage et sur une étude de 14 cas.

Ceci a permis de mettre en évidence une grande hétérogénéité des pratiques, ainsi qu'une grande homogénéité dans les difficultés rencontrées, qu'elles soient à l'amont des projets ou à l'aval.

A l'amont, la première difficulté réside dans un corpus réglementaire qui est extrêmement riche et qui amène à une articulation à trouver entre les différentes procédures d'instruction des projets. Ces procédures sont multiples, les services instructeurs sont multiples (DDT, DREAL, Autorité Environnementale...). Le séquençage dans le temps n'est pas toujours

optimal, comme c'est le cas sur un projet d'infrastructure qui s'étend sur plusieurs années, avec parfois même des modifications réglementaires entre la DUP et la décision finale ce qui complique l'intervention des différents intervenants. Tout ceci amène à une prise en compte trop tardive de la biodiversité d'où impossibilité d'éviter certaines zones et donc à la nécessité de compenser alors que l'on aurait pu positionner l'infrastructure en dehors de la zone la plus sensible.

Sur la conception des mesures compensatoires, des difficultés techniques sont soulignées :

- Difficulté à évaluer l'état initial et à définir le périmètre à évaluer,
- Absence de méthode standard pour évaluer les impacts,
- Recours à des ratios compensatoires souvent sans réelle justification scientifique et assez hétérogènes d'un service instructeur ou d'un bureau d'études à l'autre,
- Mesures compensatoires beaucoup trop vagues dans les dossiers,
- Une communauté professionnelle pas suffisamment structurée ou formée et qui n'a pas les bons outils pour proposer des dossiers de qualité.

Il y a aussi une hétérogénéité dans les arrêtés d'autorisation qui pour certains sont beaucoup trop vagues et amènent à des imprécisions, ce qui pose des difficultés à l'aval.

La première difficulté à l'aval est l'accès au foncier, car il faut avoir un espace pour la positionner et des sites adaptés aux besoins du maître d'ouvrage, à sa capacité financière et technique à gérer le site, mais répondant aussi aux enjeux de compensation. L'Etat n'a pas la possibilité d'imposer l'acquisition foncière mais cela amène un encadrement des actes d'autorisation et c'est souvent une exigence croissante de la part des services de l'Etat.

Dans le calendrier, la mise en œuvre des mesures compensatoires est trop tardive, voire souvent elle n'a jamais lieu, ce qui pose des difficultés.

La professionnalisation des acteurs concernés (maître d'ouvrage, bureaux d'études, services instructeurs, services de contrôle) est en cours de mise en œuvre.

Le bilan a montré une grande hétérogénéité et des déficits que ce soit sur la phase de suivi de la mise en œuvre ou de la performance des mesures compensatoires et sur la mise en place de contrôle voire de sanction administrative en cas d'inobservation de la mesure ou d'inefficacité.

Pour la mutualisation et la capitalisation des connaissances, l'état des lieux a montré le besoin de développer des outils et des méthodes homogènes sur le territoire national afin d'amener à une mise en œuvre plus harmonisée de la séquence « éviter, réduire, compenser ». Cela passe aussi par la rédaction de guides sectoriels ou régionaux pouvant tenir compte de particularités régionales mais s'inscrivant dans une doctrine nationale pour permettre à l'ensemble des porteurs de projet de s'y retrouver.

Marc LANSIART, Chargé de mission évaluation de projets d'infrastructures (CGDD)

L'avancée des lois Grenelle 1 et 2 oblige à réviser les procédures d'étude d'impact à intégrer la Trame Verte et Bleue.

Le comité a été mis en place en novembre 2010 avec pour objectifs de proposer une doctrine nationale pour la séquence « éviter, réduire, compenser » et avoir des procédures plus cohérentes et performantes.

Différentes actions ont été déclinées :

- Améliorer l'articulation entre les procédures,
- Stratégies de sécurisation foncière : en jeu important pour être sûr d'avoir des mesures compensatoires performantes,
- Renforcer les systèmes d'information sur la biodiversité pour qu'elle soit intégrée très tôt dans les choix des projets,
- Recherche d'un outil de suivi de la faisabilité des projets. Quand on va autoriser un projet, il y aura un suivi obligatoire et un outil de suivi de la mise en œuvre des mesures de réduction et de compensation. Les services locaux devront vérifier la bonne mise en œuvre de ces mesures et de leur efficacité.

Des groupes de travail ont été mis en place pour l'élaboration de directives nationales et sur l'articulation des procédures avec les différents acteurs concernés par ces domaines.

Pour alimenter ces groupes de travail, quatre études sont menées par le CETE de Lyon (pôle évaluation environnementale) :

- Proposer des lignes directrices nationales,
- Comment mieux prendre en compte et mieux compenser la biodiversité ordinaire ? On se focalise beaucoup sur les espèces protégées, sur Natura 2000 et tout ce qui est patrimonial mais il y a nécessité de protéger la biodiversité ordinaire qui est en net déclin.
- Articulation des procédures d'autorisation,
- Les cas complexes, c'est-à-dire des grands projets qui nécessitent une série d'autorisations entre installations classées, infrastructure, urbanisme ... et voir comment mieux articuler le processus pour une meilleure performance.

Au niveau international, une enquête a été lancée auprès des missions économiques dans 20 pays pour voir comment sont mis en place les processus « éviter, réduire, compenser ».

Des missions ont été confiées au CGEDD sur les bureaux d'études et l'articulation des procédures. Les réflexions sur la doctrine nationale ont amené à l'élaboration d'ici la fin de l'année de 24 fiches afin de décliner la démarche entre l'amont (débat public) jusqu'au suivi.

Sur l'articulation des procédures, on observe une grande disparité d'approches dans les services chargés des autorisations ainsi qu'un manque de cohérence entre les régions.

Il y a une difficulté à intégrer certaines procédures dans l'autorisation principale. Quand un grand projet d'infrastructure est déclaré d'utilité publique, même si ensuite dans une procédure suivante (Natura 2000, loi sur l'eau ou espèces protégées), on découvre des enjeux très lourds, on ne remet pas en cause l'utilité publique du projet et on fait au mieux pour prendre en compte les problèmes environnementaux mal réglés dans l'étude d'impact et la

DUP. On manque souvent alors de souplesse pour régler cela correctement. C'est l'un des points importants à améliorer.

Un autre point important est de rendre les mesures compensatoires plus opposables au delà de simples engagements de principe afin de s'assurer de leur mise en place réelle.

Un certain nombre de propositions résultent des réflexions dans le domaine de l'instruction et du contrôle des dossiers :

- Mieux intégrer les enjeux environnementaux dans les documents de planification,
- Faciliter l'accès aux données environnementales (interfaces),
- Définir un référentiel de production de données afin de permettre leur capitalisation,
- Renforcer les compétences en écologie des services instructeurs,
- Approfondir les études d'impact lors de l'autorisation des ZAC,
- Développer une méthodologie d'évaluation des impacts,
- Expliciter les règles d'évitement, réduction, compensation dans les arrêtés de prescriptions générales et dans les documents de planification,
- Conditionner la mise en exploitation à la réalisation des mesures compensatoires,
- Mettre en place un comité de suivi pour les grands projets,
- Réaliser des contrôles coordonnés,
- Prescrire aux maîtres d'ouvrage un système d'auto-surveillance des mesures compensatoires,
- Mettre en place une couche SIG dédiée au suivi des mesures compensatoires.

Des missions ont été confiées au CGEDD (rapports attendus pour fin avril 2011) :

- Voir comment l'exercice de l'Autorité Environnementale va être réalisé dans les services déconcentrés : la diversité des situations d'une région à l'autre a été vue
- La qualification des bureaux d'études chargés de conduire les évaluations environnementales : un point important soulevé régulièrement concerne la compétence des bureaux d'études,
- Tout ce qui est revue des procédures d'instruction des projets pour essayer de les améliorer.

Les études menées par le CETE de Lyon sont en cours :

- État des lieux et projet de doctrine sur la séquence éviter/réduire/compenser
 - État des lieux : réglementation, retour d'expériences (DREAL, études cas, guides),
 - Projet de doctrine : projet soumis au groupe de travail du COPIL,
- Articulation des procédures (focus : infrastructures linéaires)
 - Analyser les procédures liées aux milieux naturels (spécificités et complémentarités)
 - Confronter la réglementation aux pratiques concrètes des acteurs
 - Identification des incohérences et mise en avant des bonnes pratiques
- Cas complexes – programmes de travaux
 - Analyser l'articulation des procédures liées à des projets multi-MOA
 - Confronter la réglementation aux pratiques concrètes des acteurs
 - Identification des incohérences et mise en avant des bonnes pratiques
- Compensation des atteintes à la biodiversité ordinaire
 - Mesures compensatoires mises en œuvre pour la biodiversité ordinaire
 - Valorisation des bonnes pratiques
 - Synthèse avec pistes d'évolution

L'étude comparative internationale porte sur :

- le cadre légal
- les retours d'expérience
- les modalités de mise en oeuvre et de suivi
- les méthodes d'évaluation des impacts et des modalités d'équivalences pour évaluer les impacts et les compenser
- le retour d'expérience sur les banques de compensation car l'expérience commence juste en France

La première expérience de banque de compensation a été lancée sur la Crau. Trois appels à projets vont être lancés pour élargir l'offre de compensation.

Amélie COANTIC, Adjointe au chef du bureau de la faune et de la flore

Tout ce qui a été présenté est le début d'un chantier important qui mobilise fortement le ministère à la fois pour amener à une meilleure prise en compte de la biodiversité dans l'ensemble des projets d'infrastructure mais aussi pour montrer la cohérence des services de l'Etat. Le choix d'un comité de pilotage élargi est une gouvernance à 5 dans l'esprit du Grenelle. Les maîtres d'ouvrage confrontés à la mise en œuvre des mesures compensatoires sont très moteurs et demandeurs de la stabilisation d'une doctrine nationale. En ce qui concerne la réforme législative, les décrets Grenelle 2 sont en cours de rédaction et le dispositif réglementaire est complet pour amener à une bonne prise en compte des enjeux. La question est plus sur la méthodologie pour savoir comment utiliser ces différents outils pour arriver à une meilleure prise en compte de l'environnement dans l'élaboration et l'instruction des dossiers mais aussi un meilleur suivi de la mise en œuvre. En effet, cela ne sert à rien d'avoir des bonnes doctrines pour rédiger des dossiers si concrètement cela ne se traduit pas par des actions favorables à la biodiversité.