

A - Mesures compensatoires, cadres et expériences

A2 : Les mesures compensatoires : intervention de l'Autorité Environnementale

Christian BARTHOD, Membre permanent de l'Autorité Environnementale (CGEDD : Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable)

Il a rejoint depuis le 15 novembre 2010 l'Autorité Environnementale et cette structure elle-même n'est pas très vieille, elle n'a qu'un an et demi de recul. Il va passer du cadre théorique déjà présenté par le CGDD et la DEB à ce que l'Autorité Environnementale du CGEDD voit dans les dossiers qu'elle analyse.

L'Autorité Environnementale a pour rôle de donner un avis argumenté. Elle ne dit jamais c'est un bon ou un mauvais projet, ni il faut le faire ou ne pas le faire. Elle donne un avis éclairé sur l'étude d'impact, selon une grille d'analyse qui vise à juger la qualité de l'étude d'impact, de son accessibilité et de sa compréhensibilité pour le public.

L'avis est rendu théoriquement à un stade qui doit permettre de faire encore évoluer le projet soit juste avant l'enquête publique. Cependant dans les cas des ITT, en réalité on est tous conscients que les dossiers ont 6, 7 années d'antériorité. Il est donc difficile, à ce stade de l'étude d'impact d'envisager des reformulations significatives, c'est une des limites de l'intervention de l'Autorité Environnementale sur les ITT.

L'Autorité Environnementale du CGEDD n'est qu'une des trois formes de l'Autorité Environnementale mises en place par le gouvernement français. Sur de très gros projets d'ITT elle voit cependant à peu près tous les dossiers.

L'Autorité Environnementale du CGEDD compte 12 membres permanents avec des parcours assez diversifiés et 5 personnalités qualifiées qui représentent des sensibilités un peu complémentaires et qui sont une des garanties d'indépendance maximum et de regards croisés sur les études d'impacts. Même si les membres recevaient des pressions, les 5 personnalités qualifiées ne les suivraient pas et ne se priveraient probablement pas d'en faire part publiquement.

Méthode de travail

Sur chaque dossier un ou deux rapporteurs sont nommés pour croiser les avis. Les investigations sont totalement libres sous la responsabilité des rapporteurs. Le Préfet de département est systématiquement consulté, dans la quasi totalité des cas, la DREAL avec parfois quelques difficultés de positionnement que nous ne sous-estimons pas quand c'est la DREAL qui est maître d'ouvrage. Néanmoins nous devons constater que même sur des dossiers de ce type, les avis transmis par les DREAL étaient loin d'être des avis « béni-oui-oui ».

L'avis formalisé des rapporteurs est envoyé 8 jours avant la réunion à la totalité des membres. Il y a des échanges et réactions par mail et les rapporteurs arrivent en séance avec une nouvelle version qui tient compte des remarques, critiques, discussions bilatérales ou multilatérales qu'ils ont pu avoir avec les autres membres de l'Autorité Environnementale. Après une délibération collégiale à huis clos, l'avis public est immédiatement disponible sur Internet dans la demi-journée, ce qui protège également par rapport aux réactions diverses.

Un règlement intérieur protège cette indépendance de l'Autorité Environnementale. Tous les ans chaque membre fait une déclaration d'intérêt. Avant chaque délibération, il existe un droit de retrait possible pour un membre s'il a un intérêt ou une implication trop forte personnelle avec des gens qui ont monté le dossier. Il y a également des règles de gestion des points de vue divergents. Si sur un dossier la minorité demande que l'avis se fasse le reflet aussi de sa thèse, c'est possible mais le cas n'a pas encore été rencontré.

Je vais vous exposer ce que les 60 dossiers examinés jusqu'à présent contiennent. Les dossiers sont variés, il n'y a pas que des ITT mais le maximum d'éléments est issu de dossiers d'ITT.

Les mesures compensatoires

Les mesures compensatoires font souvent l'objet d'une mauvaise compréhension. En effet, le triptyque « éviter, atténuer, compenser » est peut être intellectuellement connu mais il n'est souvent pas compris. C'est une réalité de terrain massive et nette qui transparaît dans les dossiers soumis à avis de l'Autorité Environnementale.

Une des grandes confusions dans ce domaine se trouve entre la notion de « réduction des impacts » et les mesures compensatoires. Dans des dossiers, un passage à faune est présenté comme une mesure compensatoire alors que c'est une mesure de réduction d'impact.

Une autre grande confusion se trouve au niveau d'une catégorie « fourre tout » considérée comme mesure compensatoire et que l'Autorité Environnementale requalifie en mesures d'accompagnement. Ce peut être la proposition de mise en place par le maître d'ouvrage sous la forme de mécénat d'un inventaire faune/flore ou de l'aide à l'édition d'une plaquette de communication sur la biodiversité. C'est très bien, mais ce n'est pas considéré comme des mesures compensatoires.

Assez fréquemment l'Autorité Environnementale rencontre des déclarations d'intention sans engagement « *il pourrait être bon, on pourrait envisager, il serait souhaitable ...* », sans que l'on sache exactement le projet proposé et sans que l'on sache si le maître d'ouvrage est effectivement engagé.

L'Autorité Environnementale trouve enfin dans ce qui est présenté comme mesure compensatoire, des mesures sans enjeux réels en termes de fonctionnalité écologique. Par exemple proposition d'achat d'une forêt qui existe déjà et qui sera gérée pour compenser un espace écologique d'intérêt patrimonial détruit. Ceci n'apportera pas un plus, d'un point de vue environnemental.

Proposition de mesures

Les grands maîtres d'ouvrage comme RFF (40 projets annoncés en 2011) et VNF soumettent beaucoup de projets à l'avis de l'Autorité Environnementale du CGEDD. Des contacts directs réguliers ont lieu entre les directions techniques centrales et l'Autorité Environnementale. Ces directions techniques évoluent rapidement dans la compréhension de ce qu'est une mesure compensatoire. Cependant il y a une certaine inertie, du fait notamment que sur des études d'impacts lancées longtemps auparavant, il est parfois difficile de réorienter le projet. De plus des organismes délocalisés de conduite et d'animation d'un projet ne mûrissent pas leur compréhension des mesures compensatoires à la même vitesse que leurs directions centrales.

Le CGEDD identifie de façon très nette le rôle majeur, en positif ou en négatif, des bureaux d'études en écologie, notamment sur l'évolution de la compréhension par le maître d'ouvrage de ce qu'est une mesure compensatoire.

Cependant, on remarque qu'il y a une compréhension améliorée de ce que sont les mesures compensatoires quand le maître d'ouvrage est confronté à une autre procédure spécialisée qui recourt aussi à des mesures compensatoires. Cependant l'Autorité Environnementale rencontre une difficulté car ces réglementations sont indépendantes mais elles doivent être articulées à minimum dans les dossiers. Cependant elles peuvent être conduites suivant un cadencement différent et selon des procédures qui ne permettent pas toujours d'appréhender au sein de l'étude d'impact ce qu'il en est exactement. C'est le cas pour la dérogation à destruction d'espèces protégées, l'évaluation des incidences Natura 2000 ou les dossiers loi sur l'eau ainsi que la législation sur le défrichement (cas pas encore rencontré par l'Autorité Environnementale).

L'effet favorable de ces réglementations concerne la sensibilisation à ce qu'est une mesure compensatoire mais cela produit aussi des effets négatifs, en termes d'accumulation des procédures mais aussi une sorte de repos intellectuel qui s'adosse aux dispositions propres à chacune des réglementations. Quand le maître d'ouvrage a fait le « service minimum » pour chacune des procédures, il estime avoir épuisé toute la réflexion en termes de mesures compensatoires. Quand il y a des espèces protégées, le maître d'ouvrage attend que le CNPN se signale et il connaît à peu près ce qui va être demandé, c'est intellectuellement confortable. Le cadre communautaire sur la compensation Natura 2000 fait très peur mais se manifeste assez peu finalement et la procédure d'information permet à la commission de réagir. Dans le cadre de la loi sur l'eau, les SDAGE ont cadré les choses. Tout cela évite d'avoir à réfléchir, on reprend juste le coefficient multiplicateur fixé dans le SDAGE sans trop se poser de question.

Exemples de formulations révélatrices trouvées dans des dossiers

Cas d'un passage à niveau avec des inventaires faits en période de gel, ce qui n'est pas optimal pour l'étude de la flore. Suite à la demande forte de la DREAL, le maître d'ouvrage a accepté de refaire les inventaires mais au mois d'octobre. Il reconnaissait la présence possible d'habitat d'intérêt communautaire de mammifères et d'amphibiens protégés. Voici ce qui est écrit dans le dossier *« ce sera un délaissé futur d'une route qui sera rendu à l'état naturel, les espèces touchées **pourront être réimplantées** »*. Voilà la mesure compensatoire.

Dans le cas d'une voie ferrée à créer, le dossier indique *« Dans les sites sensibles qui **n'auront pas pu être évités**, il est **nécessaire d'envisager** des mesures de compensation pour compenser la destruction d'espèces protégées et de leurs habitats ou accueillir les espèces déplacées. Les surfaces de compensation et les mesures associées **seront fixées ultérieurement** lors de l'instruction de la procédure de dérogation. »*

C'est ce type de rédaction qui motive l'Autorité Environnementale à écrire dans son rapport 2010 : *« Les mesures de compensation se limitent en général à des propositions forfaitaires en surface de reconstitution portant sur des milieux comparables aux milieux détruits, sans aucune justification argumentée sur les ratios retenus. On est donc bien loin des développements théoriques sur l'appréciation du maintien des services écosystémiques entendus dans les groupes de travail mis en place en 2010 par le ministère chargé de l'environnement »*.

Il y a vraiment un gros écart entre ce qui se dit au niveau national et ce qui est actuellement approprié par les maîtres d'ouvrage.

Exemple de mesures compensatoires sur l'aménagement d'une route nationale installation en zone inondable en plaine alluviale avec des obligations imposées par le SDAGE de compenser en décaissement le volume de remblais. Le maître d'ouvrage a essayé d'articuler cette approche de décaissement avec ses obligations de reconstitution de zones humides en allant plus loin que le strict minimum et en prenant des options courageuses en incluant dans la DUP une zone possible de l'autre côté de la Saône sur une commune qui ne comprenait pas pourquoi elle était impactée par des mesures compensatoires. Ceci permettait de recréer de l'autre côté de la Saône une grande zone humide plutôt que des micro-zones dans un milieu assez perturbé près du tracé de l'ITT.

Un dossier de route qui présente le « panier de la ménagère » des mesures compensatoires : une mise en réserve d'une tourbière, la maîtrise foncière de quelques petites zones humides présentées comme menacées, une gestion extensive de forêt à acquérir, la création d'une forêt alluviale dans le lit de la Moselle sans plus explication (or cela peut avoir de bons ou de moins bons effets), la création de mares pour batraciens : seule cette dernière mesure est une mesure compensatoire.

Des interrogations sur d'autres mesures compensatoires proposées, comme c'est le cas sur le dossier d'ITER où le défrichement de 50 ha de chênaie pubescente est compensé par un reboisement proposé dans un site des Hautes Alpes où on sait que les milieux ouverts se seraient refermés naturellement. Dans ce projet un terrassement très important pour créer une immense plateforme à une certaine côte sans jamais se poser la question dans l'étude d'impact sur la nécessité d'avoir tous les bâtiments à cette côte. Ces 2 millions de m³ de terrassement à eux seuls posent des problèmes en termes de biodiversité qui n'ont pas été évoqués.

Effet cumulés

Les effets cumulés engagent plus d'interrogations que de réponses sur les capacités de la réglementation à prendre en compte impacts cumulés.

Interrogations sur la capacité de la réglementation actuelle à :

- prendre en compte les effets cumulés ;
- mettre en place des mesures d'atténuation ;
- garantir que le résultat est écologiquement pertinent.

Exemples de deux dossiers portant des effets cumulés.

Le projet d'amélioration des accès maritimes du port de Rouen mais ce n'est pas la première fois que le chenal est creusé pour l'approfondir. L'Autorité Environnementale s'est posé la question de savoir ce qu'il se passe au 3^{ème} approfondissement de la ligne d'eau.

Le dossier indique une modification de la ligne d'eau estimée entre 20 et 30 cm, jugée non significative par le maître d'ouvrage pour avoir un impact sur les zones humides. Effectivement en ne considérant que ce dossier, il était conforme et n'a pas pu être contesté.

Néanmoins, en termes d'effets cumulés, il soulève une question majeure sur les effets cumulés pratiques du projet en raison de la succession des creusements qui accroît la durée de fonctionnement effectif des drains et fossés présents dans les zones humides en période de basse mer.

Le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise, un choix sans doute optimal d'aller le positionner dans un couloir déjà occupé par une LGV et par des autoroutes mais dans lequel il y a des ZAC qui se développent.

Comment prendre en compte le cumul des impacts acoustiques au regard de la réglementation ? Le dernier arrivé prend la situation telle qu'il en hérite et regarde s'il franchit les seuils en matière de décibels. RFF franchissait les seuils sur une partie du tracé et concluait qu'il allait respecter ses obligations où il lui était imposé de le faire mais sur le reste cela n'était pas de sa faute et il n'avait pas l'intention d'intervenir. L'avis de l'Autorité Environnementale a clairement dit que d'un point de vue réglementaire la position de RFF était totalement compréhensible. Néanmoins, du point de vue de l'impact cumulé et de la nuisance du bruit sur l'environnement RFF a été invité à aller au delà de ses strictes obligations réglementaires.

Le tracé passe dans une zone humide, le marais de Charvas, qui a été déjà amplement occupé par des aménagements. Pris individuellement, les projets déjà réalisés ont respecté la réglementation. Néanmoins, on est à un seuil où la fonctionnalité de cette zone humide est déjà fortement réduite et menacée. En rajoutant un nouvel aménagement, que fait-on ?

L'Autorité Environnementale est interpellée par deux types de questions : la multiplicité de maîtrise d'ouvrage et de typologie de projets et le recul quand plusieurs aménagements ont impacté un site.

Le prochain décret à venir essaie de régler tant bien que mal ces questions mais du point de vue de l'Autorité Environnementale, la réglementation ne répondra pas à ce genre de préoccupations.