

La séquence "éviter, réduire et compenser", un outil de préservation des milieux naturels

Les atteintes aux milieux naturels, qu'est susceptible d'avoir un projet de travaux ou d'aménagement, doivent être évitées, à défaut réduites, et en dernier recours compensées. C'est la séquence "éviter, réduire et compenser" (ERC), qui vise la conservation globale de la qualité environnementale des milieux. Sa mise en œuvre a nécessité des précisions de méthode qui ont été fournies dans un document publié en octobre 2013 et déclinant, sur un plan opérationnel, les principes de la doctrine nationale parue en mai 2012. Ces documents sont issus d'une réflexion partenariale menée par le Ministère en charge de l'écologie avec les représentants des établissements publics, des collectivités locales, du secteur privé et de la société civile. Ils abordent notamment la compensation, obligation que la loi Grenelle II a renforcée en cas d'atteinte à des enjeux environnementaux majeurs. Ces documents portent sur les milieux naturels terrestres, aquatiques et marins. Ils ont vocation à évoluer en fonction des retours d'expériences, des évolutions du cadre normatif, ainsi que des avancées scientifiques et techniques.

La séquence ERC est un outil majeur pour permettre à la France d'atteindre ses objectifs nationaux en matière de lutte contre l'érosion de la biodiversité*. Un de ses enjeux essentiels est de promouvoir à terme un mode de développement intégrant les objectifs de la transition écologique. Il s'agit de favoriser une gestion raisonnée de l'utilisation du foncier naturel, c'est-à-dire d'intégrer les questions environnementales dans la conception des projets d'aménagement au même titre que les autres enjeux (économiques, techniques, sociaux). Les lignes directrices récemment publiées par le MEDDE [1] visent à guider la mise en œuvre de cette séquence. Elles s'adressent à l'ensemble des acteurs (voir encadré).

Une grande responsabilité de la France en matière de protection de la biodiversité

Dépositaire d'un patrimoine exceptionnel, la France a une responsabilité particulière en matière de biodiversité. La métropole abrite plus de la moitié des habitats dits d'intérêt communautaire. Outre-mer, la forêt équatoriale de Guyane recèle des richesses écologiques encore largement méconnues ; les îles françaises des trois océans accueillent de nombreuses espèces endémiques ; 10 % des récifs coralliens mondiaux sont dans les eaux sous juridiction française.

Pour autant, cette richesse est fragile. La France abrite 778 espèces menacées, et elle est concernée par 7 des 34 «points chauds» mondiaux de la biodiversité. Les pressions exercées

résultent, en grande partie, de la destruction, de la réduction et de la fragmentation des habitats naturels (voir exemple figure 1) dont le rythme s'accélère d'une décennie à l'autre : l'artificialisation des sols est passée de 60 000 ha en moyenne par an entre 1993 et 2000, à 75 000 ha par an entre 2000 et 2008 [4].

Figure 1 : Exemple de milieux artificialisés par les aménagements



Crédit photo : Laurent Mignaux /METL-MEDDE

Intégrer la séquence ERC dès la conception des projets

La séquence ERC est prévue dans le cadre des projets soumis à autorisation : projets de travaux, d'ouvrages, d'aménagements, d'activités et documents de planification.

Pour respecter la séquence ERC, la prise en compte des enjeux environnementaux doit se

faire **le plus en amont possible**, dès la phase de conception, y compris au niveau de la planification territoriale (cf. schéma 1).

La séquence ERC est apparue en France en 1976 avec la loi du 10 juillet relative à la protection de la nature. Puis, le cadre législatif a évolué du fait de la transposition du droit communautaire en droit français [5] et de la loi Grenelle II (2010) [6]. L'article R. 122-5 du code de l'environnement relatif aux études d'impact dispose notamment : " *L'étude d'impact présente (...) 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."*

Ainsi, dès la conception de leur projet, les maîtres d'ouvrage doivent définir les mesures adaptées pour éviter, réduire et, lorsque cela est nécessaire et possible, compenser leurs impacts négatifs notables/significatifs sur l'environnement. Ces mesures font l'objet d'un avis par les instances consultatives et l'autorité environnementale en vue d'une décision sur l'autorisation du projet dans son ensemble.

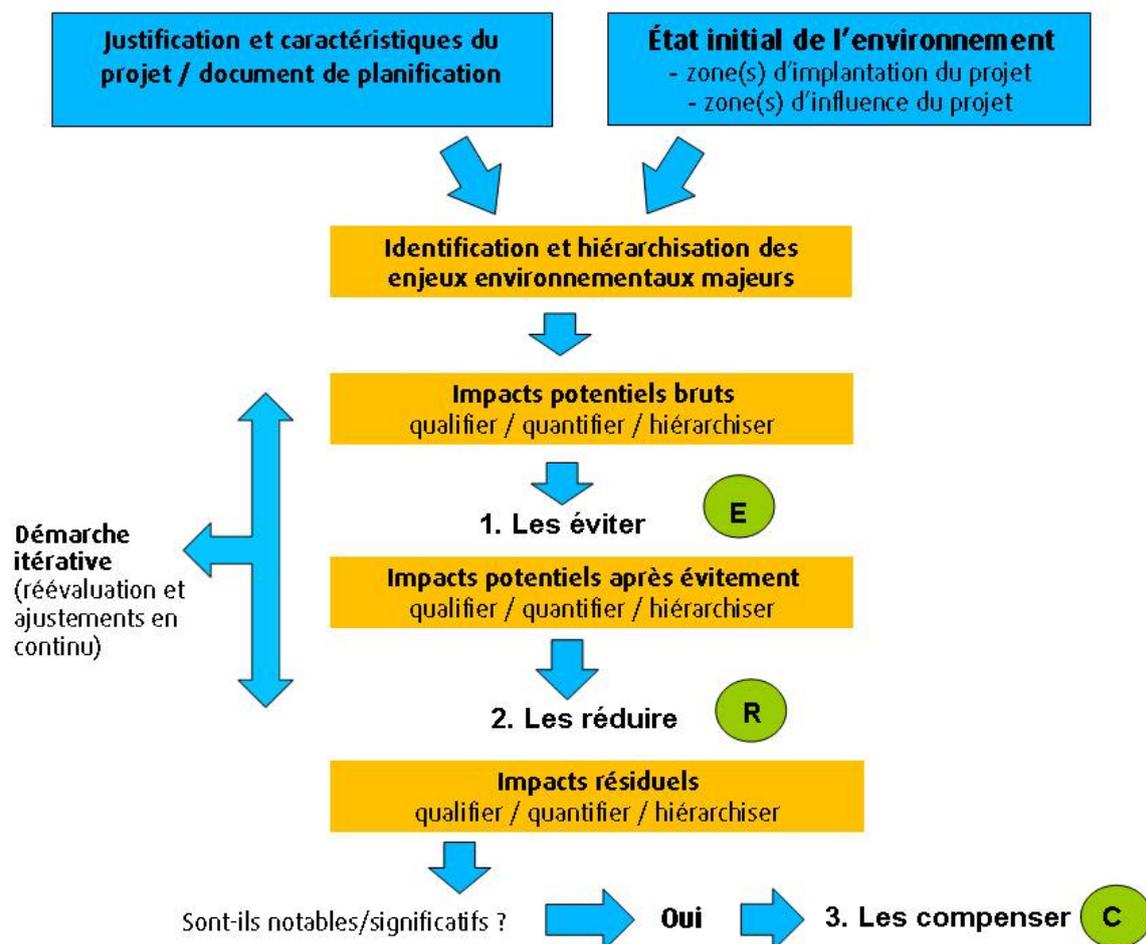
Si des impacts résiduels notables persistent à l'issue des phases d'évitement et de réduction, leur compensation est obligatoire dans le cas des atteintes aux enjeux environnementaux majeurs, que sont :

- la biodiversité remarquable (espèces menacées, sites Natura 2000, réservoirs biologiques, cours d'eau en très bon état écologique, etc.) ;
- les principales continuités écologiques (axes migrateurs, continuités identifiées dans les schémas régionaux de cohérence écologique, etc.) ;
- les services écosystémiques clés au niveau du territoire (épuration des eaux, santé, paysage, récréation, etc.).

Un projet impactant les enjeux environnementaux majeurs ne pourra être autorisé que si les impacts résiduels sont compensables, c'est-à-dire lorsque l'équivalence écologique peut être obtenue, et lorsque les mesures proposées sont réalisables. Dans le cas d'atteintes à des sites du réseau Natura 2000 ou à des espèces protégées, le projet devra, en plus, justifier d'une raison impérieuse d'intérêt public majeur*.

In fine, l'autorité décisionnaire **fixe dans l'autorisation** les mesures à réaliser, ainsi que les modalités de suivi de leur mise en œuvre et de leur efficacité, sur la base d'indicateurs facilitant le contrôle.

Schéma 1 : La séquence « éviter, réduire et compenser » dans l'étude d'un projet



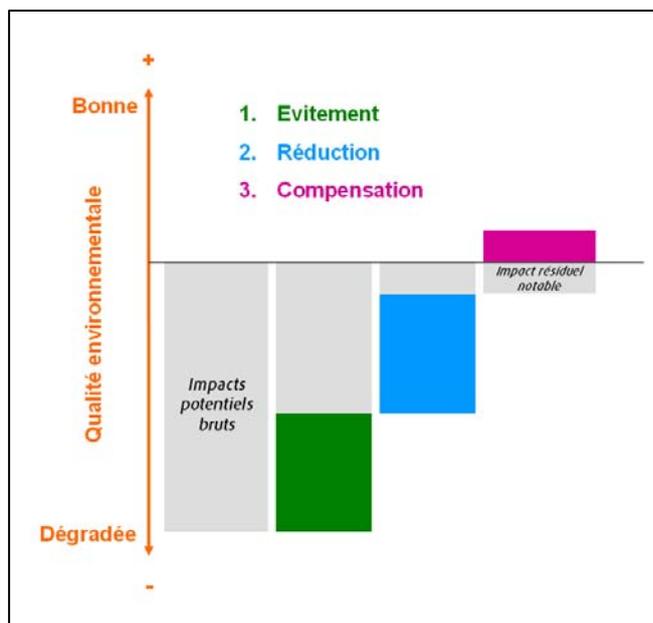
L'évitement et la réduction, mesures prioritaires

Les impacts du projet entraînant une dégradation de la qualité environnementale (cf. schéma 2), la meilleure façon de protéger la nature est de s'attacher, en premier lieu, à **éviter** ces impacts (plage 1 du schéma). Pour cela, les mesures entreprises peuvent concerner des **choix fondamentaux** liés au projet (nature du projet, localisation, voire opportunité). Il peut s'agir par exemple de modifier le tracé d'une route pour éviter un site Natura 2000.

Dès lors que les impacts négatifs sur l'environnement n'ont pu être pleinement évités à un coût raisonnable, il convient de réduire la dégradation restante par des solutions techniques (plage 2) :

- spécifiques à la phase de chantier (comme l'adaptation de la période de réalisation des travaux pour éviter la période de nidification de certaines espèces) ;
- spécifiques à l'ouvrage lui-même (comme la mise en place d'un passage à faune pour rétablir la continuité écologique interrompue par le tracé d'une route).

Schéma 2 : Le bilan écologique de la séquence « éviter, réduire et compenser »



Les critères d'une compensation satisfaisante

En dernier recours, si des impacts négatifs significatifs persistent, des mesures compensatoires doivent être entreprises pour apporter une contrepartie positive « en nature » (plage 3) et conserver globalement la qualité environnementale des milieux. Ces mesures font appel à des actions de **réhabilitation, de restauration et/ou de récréation** de milieux. Elles doivent être complétées par des mesures de gestion conservatoire (ex : pâturage extensif, entretien de haies, etc.) afin d'assurer le maintien dans le temps de la qualité environnementale des milieux.

La compensation est l'étape la plus délicate de la séquence ERC. Afin de maintenir la qualité environnementale globale dans un état au moins aussi bon que celui observé avant le lancement du projet, il convient d'apporter un grand soin à la

définition des mesures compensatoires. C'est pourquoi la définition de mesures compensatoires satisfaisantes est indissociable de l'identification et de la caractérisation préalables des impacts résiduels du projet et de l'état initial du site d'impact et du site de compensation.

Le gain écologique produit sur le site de compensation doit être **au moins équivalent** (mêmes composantes : espèces, habitats, fonctionnalités...) à la perte causée par le projet. Pour que l'équivalence soit respectée, le gain doit être produit **à proximité** du site impacté. Les mesures compensatoires doivent produire un gain écologique **réel** et à caractère **pérenne**. Pour cela, elles doivent être **faitables** (d'un point de vue technique et économique), **efficaces** et facilement **mesurables**. Elles feront l'objet d'un suivi à l'aide d'indicateurs adaptés.

Elles doivent aussi être **additionnelles** aux politiques publiques existantes auxquelles elles ne peuvent pas se substituer.

Elles doivent être conçues pour durer aussi longtemps que l'impact. La pérennité peut être obtenue par deux moyens : la maîtrise d'usage (qui peut s'obtenir par contrat avec un propriétaire et/ou l'exploitant de terres) ou la maîtrise foncière (acquisition) des sites.

Vers la mutualisation et l'anticipation de la compensation ?

Dans le cas de projets de faible ampleur, afin de faciliter la mise en place d'une compensation efficace, le Ministère chargé de l'écologie explore la possibilité d'anticiper et de mutualiser localement les besoins de compensation. Il s'agirait de créer des **réserves d'actifs naturels** mobilisables au titre des obligations de compensation pour développer une "offre de compensation".

Une première opération expérimentale a été initiée en 2008 dans la plaine de Crau (Bouches-du-Rhône), en partenariat avec CDC Biodiversité filiale de la Caisse des dépôts. Un gain écologique a été réalisé par la restauration d'une pelouse rase de type steppique, abritant de nombreuses espèces d'oiseaux, de reptiles et d'insectes. Les maîtres d'ouvrage locaux, dont le projet impacte le même type de milieu, peuvent faire appel à cette réserve d'actifs naturels pour s'acquitter de leurs obligations de compensation. Ils restent légalement responsables de la compensation des impacts de leurs projets.

L'expérimentation de l'offre de compensation a lieu à droit constant et dans le respect des procédures en vigueur, y compris de l'examen par les instances compétentes et l'autorité environnementale.

D'autres opérations vont être lancées pour élargir l'expérimentation à une diversité de régions, d'espèces ou d'habitats cibles, et tester différents dispositifs institutionnels. Elles feront l'objet d'un suivi et d'une évaluation continue, par un comité de pilotage national et des comités de pilotage locaux.

Encadré : Un guide à l'attention de tous les acteurs

"Les lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels" ont vocation à guider les acteurs dans la mise en œuvre de la séquence. Elles s'adressent tant aux porteurs de projets qu'à l'administration et aux autres parties prenantes. Elles facilitent ainsi la convergence entre tous les acteurs.

Ces lignes directrices déclinent la doctrine nationale en recommandations pratiques, sous forme de 31 fiches thématiques classées dans l'ordre chronologique de la réalisation du projet dont elles ciblent les étapes clés :

- **anticipation ;**
- **autorisation du projet ;**
- **mise en œuvre et suivi des mesures environnementales.**

*** Glossaire :**

La **biodiversité** (ou **diversité biologique**) est définie comme « la variabilité des organismes vivants, de toute origine, y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie. Cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes » (Article 2 de la Convention sur la Diversité Biologique, 1992).

La notion de **qualité environnementale** et sa qualification de bonne ou dégradée font l'objet de définitions propres à chaque politique sectorielle (état de conservation favorable des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages, bon état écologique et chimique des masses d'eau, bonne fonctionnalité des continuités, etc.).

La notion d'**intérêt public majeur** renvoie à un intérêt à long terme du projet, qui apporte un gain significatif pour la collectivité, du point de vue socio-économique ou environnemental. Pour que la raison impérieuse d'intérêt public majeur du projet puisse être retenue, l'intensité du gain collectif doit être d'autant plus importante que l'atteinte aux enjeux environnementaux est forte [2].

Pour en savoir plus :

Auteurs : Noémie Courtejoie, Annelaure Wittmann, Marc Lansiard, Valéry Lemaître

Contacts : Marc Lansiard et Annelaure Wittmann

erc-deb-cgdd@developpement-durable.gouv.fr

[1] Ministère du développement durable. 2013. *Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels*. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Lignes-directrices-nationales-sur.html> (RéférencesS)

[2] Ministère du développement durable. 2012. *Doctrine nationale relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel*. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/doctrineERC-vpost-COPIL6mars2012vdef-2.pdf>

[3] Ministère du développement durable. 2012. *Étude de parangonnage : la compensation des atteintes à la biodiversité à l'étranger*.

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ED68.pdf> (Études et Documents)

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/LPS133-2.pdf> (Le Point Sur)

[4] Résultats des enquêtes annuelles Teruti-Lucas (service de la statistique et de la prospective du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt).

[5] Directive 85/337 recodifiée 2011/92 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, et Directive 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

[6] Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

le
point sur

Commissariat général
au développement
durable

Service de l'économie,
de l'évaluation et de
l'intégration du
développement durable
Tour Voltaire
92055 La Défense cedex
Tel. : 01.40.81.21.22

Directeur de la
publication
Xavier Bonnet

Rédactrice en chef
Laurence Demeulenaere

ISSN : 2100-1634

Dépôt légal
Juin 2014

Conception graphique
CGDD/SEEIDD/IDAE1